

LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN SUBJETIVA: UNA MIRADA DESDE LOS CRITERIOS DEL PLAZO RAZONABLE

THE EXPIRATION OF SUBJECTIVE ACTION: A PERSPECTIVE FROM THE CRITERIA OF A REASONABLE TIMEFRAME

Jeniffer Julliet Loor Párraga^{1*}

¹ Carrera de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo. Ecuador. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-2579-0550>. Correo: jjloor@sangregorio.edu.ec

Egda Laura Vallejo Pacheco²

² Carrera de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo. Ecuador. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0003-4556-1509>. Correo: e.elvallejo@sangregorio.edu.ec

* Autor para correspondencia: jjloor@sangregorio.edu.ec

Resumen

Uno de los fines del Derecho es conseguir justicia, el cual requiere de la existencia de mecanismos que les permitan a los ciudadanos acceder a la misma. Dentro del Derecho existe un espacio dedicado al derecho sustantivo y otro al derecho adjetivo o procesal. De ahí se enmarcan una serie de derechos que se encuentran previstos en cuerpos normativos de carácter internacional, constitucional y legal. Uno de esos derechos es el de ser escuchado y atendido por los órganos jurisdiccionales dentro de un plazo razonable, lo cual implica: recibir una respuesta por parte de los órganos jurisdiccionales en el menor tiempo posible y lo relacionado con casos excepcionales o especiales en los que sería posible ejercer una acción incluso cuando ya ha transcurrido el término o plazo legal para hacerlo. El presente artículo analiza la caducidad como elemento procesal de la acción subjetiva o de plena jurisdicción a partir del plazo razonable. La metodología utilizada es cualitativa y se aplica el método hipotético deductivo con el planteamiento de tres posibles escenarios en los que ha operado la caducidad en esos casos. Los resultados justifican la valoración de criterios subjetivos al momento de regular la caducidad de dicha acción.

Palabras clave: Acción subjetiva; caducidad; plazo razonable; acceso a la justicia.

Abstract

One of the purposes of Law is to achieve justice, which requires the existence of mechanisms that allow citizens to access it. Within the field of Law, there is a space dedicated to substantive law and another to

procedural or adjective law. From there, a series of rights are framed, provided for in international, constitutional, and legal normative bodies. One of these rights is the right to be heard and attended to by jurisdictional bodies within a reasonable period, which implies receiving a response from the jurisdictional bodies in the shortest time possible. This also includes matters related to exceptional or special cases in which it would be possible to take action even when the legal term or deadline has already elapsed. This article analyzes the expiration as a procedural element of subjective action or full jurisdiction based on a reasonable timeframe. The methodology used is qualitative, applying the deductive hypothetical method with the proposal of three possible scenarios in which expiration has occurred in those cases. The results justify the assessment of subjective criteria when regulating the expiration of such action.

Keywords: *Subjective action; expiration; reasonable deadline; access to justice.*

Fecha de recibido: 02/09/2023

Fecha de aceptado: 04/12/2023

Fecha de publicado: 20/12/2023

Introducción

El fin mismo del Derecho es la consecución de la justicia. Para alcanzarla deben existir los mecanismos procesales adecuados e idóneos que permitan a los administrados el acceso a la misma. Así, debe tramitarse una acción sin dilaciones y garantizando el efectivo ejercicio de sus derechos. Además de aquello, es necesario un aparato de justicia sin retardos injustificados, en un irrestricto respeto a lo establecido en el texto constitucional, la norma procesal y siempre apegándose al debido proceso.

Dentro del Derecho en general existen figuras jurídicas que son merecedoras de un estudio profundo en cuanto a su aplicabilidad. Una de estas figuras es la caducidad que, desde la perspectiva procesal, puede tener diversas connotaciones. No obstante, en el marco del Derecho Administrativo se la puede entender como la extinción de un derecho, la pérdida de una potestad dentro de un procedimiento administrativo o como la pérdida del derecho a demandar por parte del administrado por haber operado el tiempo establecido en la ley procesal. Este último tópico se aborda en la presente investigación.

Un sentido objetivo de la figura garantiza el establecimiento de tiempos para ejercer el derecho de acción. Esto permite la consolidación de la seguridad jurídica al brindar confianza en el tiempo que tiene una persona para poder demandar. Más aun, cuando se recurre ante la vía contencioso administrativa para impugnar actos administrativos, a la espera del control de legalidad por parte del órgano jurisdiccional competente.

Por otro lado, se encuentra el sentido subjetivo de la caducidad, bajo el cual este estudio propone, a la luz del plazo razonable, que se requiere una actualización procesal que permita a los operadores de justicia valorar situaciones especiales que hayan impedido presentar la acción de plena jurisdicción o subjetiva en el tiempo establecido en la ley. Esto a la luz de los derechos inherentes a los justiciables en cuanto al acceso a la justicia.

En este sentido, es indispensable comprender que la caducidad busca la protección de la seguridad jurídica, ligada a generar la certeza en cuanto al derecho de acción. Sin embargo de aquello, también es sustancial tener

en consideración los criterios vertidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), sobre los cuales se puede modular su rigidez por parte de los operadores de justicia, quienes deberían observar situaciones excepcionales en los casos concretos. Así, que pueden fungir como causa de justificante en el retardo de la presentación de la demanda de acción subjetiva.

Es bajo todos estos presupuestos que surge el siguiente problema jurídico de investigación: ¿Observa la institución caducidad como presupuesto procesal de la demanda de acción subjetiva o de plena jurisdicción los criterios del plazo razonable? Éste se resuelve a partir de un análisis teórico y jurisprudencial de la suspensión del término de caducidad y de la acción de plena jurisdicción o subjetiva como mecanismo de control de legalidad y acceso a la justicia. La metodología utilizada es cualitativa y se aplica el método hipotético deductivo. Para ello se recogen propuestas teóricas relacionadas al objeto de estudio y se plantean casos hipotéticos con contextos especiales, que permiten analizar si la caducidad debe suspenderse en esos supuestos.

Materiales y métodos

El trabajo realizado se trata de un artículo de revisión. La metodología utilizada para la realización de la investigación es de enfoque cualitativo. Se recolectaron datos doctrinales y jurisprudenciales contenidos en libros, diferentes artículos científicos publicados en revistas indexadas en bases de datos y fallos, permitiendo así realizar un análisis bibliográfico del tema en concreto.

De los métodos utilizados dentro de la investigación jurídica se encuentra el teórico jurídico, el cual permitió la redacción del trabajo a partir de la interpretación. Lo anterior se denota en el desarrollo de las concepciones teóricas hasta abordar la problemática en cuestión, logrando resolverlo desde la necesidad de regular a la caducidad como figura procesal que permita la materialización del acceso a la justicia de los justiciables que presentan tardíamente la acción de plena jurisdicción o subjetiva.

Así mismo, se aplica el método hipotético deductivo con el planteamiento de tres posibles escenarios en los que ha operado la caducidad en esos casos. La presente investigación es resultado del Proyecto de Investigación de la Carrera de Derecho de la Universidad San Gregorio de Portoviejo denominado “La caducidad y prescripción como figuras jurídicas del derecho ecuatoriano: reivindicación del derecho a la tutela efectiva”.

Caducidad: ¿se admite la suspensión del término?

Es necesario aclarar que se abordará a la caducidad en el marco del Derecho Administrativo. Por lo tanto, como lo advierte Moreta la caducidad se presenta en tres escenarios: “1) *extinción de un derecho*; 2) *pérdida de una potestad dentro de un procedimiento administrativo*; y 3) *pérdida del derecho a demandar*” (Moreta, 2022, p. 26). El presente artículo trata del último escenario, es decir, como una institución jurídica que limita el tiempo que tiene el administrado para ejercer su derecho de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuya desobediencia genera su declaratoria y la imposibilidad que éste resuelva sobre el fondo del asunto.

De acuerdo con Rodríguez Russo sostiene de forma minuciosa que la conceptualización de la figura de la caducidad se la debe al derecho continental al alemán Alexander Grawein, mismo que plantea la diferencia entre conceptos en el que el vencimiento de un plazo legal extingue un derecho, tales como, plazos preclusivos, caducidad, prescripción, plazos presuntivos y usucapión, en busca de la adopción de la caducidad como una figura novedosa para tratar los plazos breves en el derecho: “En la caducidad, en cambio, el transcurso del plazo no impide al derecho nacer, sino poder vivir como un derecho normal, pues se trata de la duración temporal de un derecho que desaparece por el mero transcurso del tiempo” (Rodríguez, 2012, p. 115).

Por otro lado, autores como Carlos Betancur Jaramillo hicieron referencia al concepto y lo catalogaron como “un término procesal” al mencionar que la caducidad:

...es un término procesal, pues no ha sido establecido para consolidar la adquisición o extinción de un derecho por el transcurso del tiempo, como ocurre con la prescripción, sino para dar, como se dijo, estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita.

Así, el justiciable debe conocer por imperio de la ley el tiempo para interponer cualquier acción ante la administración de justicia. En este sentido, el autor Iván Mauricio Fernández Arbeláez, se pronunció respecto a la caducidad en el ordenamiento jurídico:

La acción puede ser interpuesta en cualquier tiempo o puede estar sometida a un plazo para su ejercicio, cuyo cumplimiento de este sin interposición de la demanda respectiva, provoca el fenecimiento del derecho a accionar. A este plazo se le denomina caducidad de la acción, (...).

Se entiende que el fundamento de la caducidad es generar certeza del derecho de acción y garantizar la seguridad jurídica, puesto que una norma previa, clara, pública y aplicada por una autoridad competente establece el tiempo para interponer una demanda. Por ello, la caducidad no puede ser atribuida como un término procesal o una verificación de trámite, debido a que materializa o limita el derecho fundamental de acción.

Las características presentadas por Hernán Fabio López Blanco que, a pesar de que no son estudiadas desde la esfera de lo contencioso administrativo, si son presentadas desde la esfera del derecho procesal, y repercuten de manera directa en lo contencioso administrativo, así:

- a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto.
- b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos.
- c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación.
- d) La caducidad por regla general no admite suspensión del término, que corre en forma perentoria...

Criterio que coincide con los anteriormente citados y que contemplan a la caducidad como una institución que genera la extinción de la acción. Como se denota sobre la última característica, no se puede suspender el término de la caducidad y éste transcurre de manera terminante.

Otro autor considera en igual sentido que “la caducidad legal es la extinción que afecta a un derecho que por su naturaleza tiene una duración determinada por el sólo transcurso del tiempo fijado para su vigencia” (Lagos

Villareal, 2005). Por ello, la norma procesal regula los términos para poder ejercer el derecho de acción. El mismo autor atribuye que la caducidad depende de un hecho externo que ponga fin a su existencia, sino del mero transcurso del tiempo establecido en la Ley.

Concordando con lo anterior, el autor Arguello Rojas (2017) menciona que: “La caducidad 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”. Sin embargo, la caducidad no limita la interposición de la demanda, porque aun habiendo transcurrido el tiempo, el administrado puede presentarla. Por el contrario, limita al órgano jurisdiccional por cuanto no puede dar paso a su tramitación si no ha sido presentada dentro del término establecido en la ley.

En efecto, la caducidad se rige por normas imperativas, forma parte del derecho público por existir en su concepción un ingrediente de interés público, por lo que se encuentra de medio el orden público; sus eventualidades y causales están expresa y taxativamente establecidas en la ley, con preceptos rígidos que no admiten disponibilidad. (Jiménez, 2019).

La Corte Nacional de Justicia (CNJ) acoge criterios de la Sala de lo Contencioso Administrativo, los que se relacionan a criterios citados en líneas anteriores, y mediante la Resolución Nro. 13-2015 definió a la caducidad como “una figura propia del Derecho Público que opera ipso jure, por el transcurso del tiempo para ejercer una acción o una potestad, es declarable de oficio y se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso”.

Se ha evidenciado que el desarrollo teórico de la figura reconoce su naturaleza jurídica. Así la caducidad es imperativa, perentoria y no admite criterios exógenos para su configuración. No obstante, la presente investigación aborda un cambio de concepción de la caducidad a partir de los criterios del plazo razonable y pretende justificar la suspensión del término para presentar la acción subjetiva o de plena jurisdicción.

Acción de plena jurisdicción o subjetiva: control de legalidad y acceso a la justicia

En este punto se abordará la acción de plena jurisdicción o subjetiva como mecanismo jurídico procesal que garantiza la impugnación de actos de la administración pública. Este derecho a recurrir tiene relación con el derecho de acceso a la justicia, debido a que son los Tribunales Contencioso Administrativos los que realizan el control de legalidad de dichos actos.

La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos subjetivos frente al Estado, derechos respecto de los cuales éste tiene deberes de respeto, protección, promoción o garantía. Debe, asimismo, organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización, lo que se conoce como derecho objetivo. Los derechos subjetivos determinan límites y metas de la acción del poder público; es decir, del derecho objetivo. Y por lo tanto los derechos subjetivos frente al derecho objetivo, son inherentes al concepto de Estado de Derecho. (Nikken, 2010)

Lo anterior sirve para definir a la acción de plena jurisdicción considerando que, para poder interponerla, se debe estar frente a la titularidad del derecho subjetivo. Para el administrado “el restablecimiento de la legalidad es el requisito jurídico para lograr la satisfacción de su interés, del bien de la vida, la pertenencia o la utilidad reclamada” (Luqui, 2005). Así, mientras no se declare la ilegalidad del acto administrativo

impugnado o del accionar de la administración, las prerrogativas públicas y las presunciones que lo encierran impedirán que se restablezca el derecho objetivo a través de su pretensión.

Para Jorge Bermúdez (2010: 115), el recurso de plena jurisdicción se caracteriza por permitir revisar “la legalidad y la declaración de derechos subjetivos, de ahí su denominación”. Por lo tanto, la acción subjetiva es concebida como aquella que se plantea ante el órgano jurisdiccional competente, cuando existe una transgresión de orden legal a un derecho subjetivo del administrado, mediante la cual se requiere la anulación del acto y su restablecimiento.

En cuanto a la definición de la acción subjetiva o de plena jurisdicción, Arcila (1983) considera que esta acción: “es el ejercicio del poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de dirigirse a los órganos jurisdiccionales para que procesalmente se les resuelvan sus pretensiones”. Por su parte, Jaramillo (1992) enfatiza que:

Es uno de los mecanismos de control en el régimen democrático que nos ofrece el Estado social de derecho, a favor de toda persona que ha sufrido agravio por voluntad de la Función Administrativa, restableciendo los derechos vulnerados reconocidos por el ordenamiento jurídico y declarando al mismo tiempo la nulidad del acto transgredido.

Se evidencia que la acción subjetiva o de plena jurisdicción se presenta cuando acciones u omisiones administrativas hayan afectado negativamente a un individuo, con la finalidad de corregir dicha actuación y devolver al individuo afectado a su situación original antes de la decisión. No obstante, la acción no solo pretende corregir la situación, sino invalidar el acto que causó el agravio, destacase la importancia de la legalidad y el respeto a las normas establecidas en la sociedad.

Desde la posición de Roberto Dromi (2001):

[...] en el proceso subjetivo o de plena jurisdicción la pretensión gira en torno a la tutela de un derecho subjetivo que el demandante alega se le ha negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo que se impugna. En este tipo de procesos, evidentemente, es exigencia ineludible que el actor invoque en su favor un derecho subjetivo, pues precisamente se trata de una vía procesal que tiende a su protección.

Los autores citados coinciden en que la acción que se analiza tutela un derecho subjetivo, cuya violación debe ser alegada por el accionante, cuyo restablecimiento se persigue a través del control de legalidad del acto administrativo. Además, para el autor Jesús González Pérez, la acción subjetiva o de plena jurisdicción es aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional no solo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas a su primitivo estado; es decir, que será necesario que desaparezca aquella situación derivada del acto que lesione los derechos o intereses legítimos a fin de restablecer el orden jurídico. (González Pérez, 2009)

Por lo tanto, se denomina a la acción “subjetiva” porque procede cuando se invoca una lesión a un derecho subjetivo adquirido por el administrado, con el fin de alcanzar su anulación, restablecer el derecho conculcado y obtener la reparación del daño causado. Y se denomina de plena jurisdicción porque el juez contencioso administrativo está investido de jurisdicción plena; es decir, tiene facultad de examinar tanto las cuestiones

de hecho como las cuestiones de derecho, pudiendo reemplazar la resolución dictada por la autoridad administrativa por una nueva, diversa de aquella (Pazmiño, 2019).

Andrés Sebastián Moreta Neira y Juan Francisco Cárdenas Cifuentes (2022) analizan la competencia de estos órganos jurisdiccionales en cuanto a la acción que se estudia:

El llamado a esta acción de plena jurisdicción conlleva a que los jueces tengan competencia para revisar los hechos y el derecho que ha dado lugar a la emisión del acto administrativo impugnado, y puedan (ejerciendo plena jurisdicción) anular la disposición administrativa dictando en ciertos casos otra disposición en sustitución.

El control de legalidad que realiza el Tribunal competente garantiza el derecho a la seguridad jurídica por cuanto, si bien los actos administrativos se presumen legales, la administración puede cometer arbitrariedades o abuso de poder en el ejercicio de sus funciones públicas. En este sentido, cuando una persona acude ante la jurisdicción contencioso-administrativa mediante una acción de plena jurisdicción o subjetiva lo que pretende es la revisión del acto para desvanecer la presunción de legalidad que lo rodea.

La Ex Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia estableció que “la acción subjetiva o de plena jurisdicción es aquella que atiende al interés personal o particular de la o de las personas que hubiera o pudieran haber sido afectadas o perjudicadas con el acto administrativo”. (CNJ, 2010) La Sala en mención reconoce que la acción se centra en proteger los intereses individuales o subjetivos de la persona afectada con el acto administrativo.

Dicha extensión ha originado la calificación subjetiva de esta acción, al permitir una protección integral del demandante (Harris Moya, 2020). Por ello, en relación con los efectos de la acción de plena jurisdicción, ésta permitiría su modificación y, eventualmente, obtener la reparación de daños mediante la disposición de medidas que dicta el órgano jurisdiccional competente para el restablecimiento del derecho subjetivo.

Por lo expuesto, la acción subjetiva o de plena jurisdicción origina un proceso judicial que va encaminado especialmente a la declaración o reconocimiento de un derecho, en el que se revisará la legalidad de la actuación administrativa. Al respecto, esta modalidad de tutela judicial se configura como:

...un control integral y profundo, en que se posibilita la actuación amplia y extensiva de los poderes del juez, quien puede extender su papel a cualquier decisión que estime útil y necesaria para restablecer o amparar la esfera subjetiva del demandante afectado. En ellas el juez puede extenderse a declarar no solo la nulidad de actuaciones contrarias a derecho, sino a adoptar variados remedios en el campo del ejercicio de su oficio judicial, como el otorgamiento de indemnizaciones; dar lugar a condenas pecuniarias o restitutorias; a la modificación o enmienda de actos gubernativos, entre otra variedad de soluciones (Jara Schnettler, 2018).

La acción estudiada permite el ejercicio del derecho a la defensa de las partes involucradas y tiene por objeto la observancia al régimen jurídico en el ejercicio de los derechos subjetivos. Bajo este esquema se estima que los jueces y tribunales en el campo de lo contencioso-administrativo ejercen un rol que los pone en el deber institucional de revisar ampliamente los actos administrativos que son materia de la impugnación (Jara Schnettler, 2018).

Es claro que la acción de plena jurisdicción o subjetiva responde a la idea de tutela subjetiva de los derechos e intereses del administrado perjudicado con una actuación administrativa, que acude ante la jurisdicción respectiva. Es decir, la acción no responde únicamente al restablecimiento de la legalidad infringida por razones de interés general (Jara Schnettler, 2018), sino también a la restitución de los derechos subjetivos transgredidos.

En conclusión, es evidente que la acción subjetiva o de plena jurisdicción permite el control de legalidad de los actos administrativos y como mecanismo procesal para impugnarlos permite la materialización del derecho al acceso a la justicia. Para ello la ley procesal establece el tiempo dentro del cual el justiciable puede interponer dicha acción.

Si bien se contempla un tiempo para su interposición, cuya inobservancia genera la caducidad, es importante analizar si es necesario la tipificación de elementos subjetivos que pudieran interrumpir este término. Lo anterior justamente se plantea como discusión principal a continuación, en relación con los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al plazo razonable.

Plazo razonable: desarrollo jurisprudencial efectuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En este punto se analizarán los criterios desarrollados por la Corte IDH respecto de la figura del plazo razonable. Aquello permitirá resolver el problema planteado en la presente investigación, a fin de contrarrestarlos con la figura de la caducidad de la acción subjetiva o de plena jurisdicción.

Las sentencias emitidas por la Corte IDH obligan a los Estados a adoptar medidas de acuerdo con los estándares allí fijados. De esta manera se evita que los hechos que generaron la violación a los derechos fundamentales de las personas se repitan. Por ello justamente, la sentencia interamericana:

...en tanto, adquiere la autoridad de la cosa juzgada internacional, despliega los contenidos y efectos de la sentencia en dos dimensiones: a) de manera subjetiva y directa hacia las partes en la controversia internacional; y b) de manera objetiva e indirecta hacia todos los Estados Parte en la Convención Americana. (Ferrer, 2013, p. 656)

Por lo tanto, acertadamente el autor citado afirma que los fallos de la Corte IDH generan dos efectos: uno relacionado a las partes procesales involucradas (subjetivo-directo); y, un segundo que involucra a los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), por cuanto obliga adoptar medidas para garantizar y materializar los derechos fundamentales allí reconocidos.

En ese sentido, la expedición de fallos por parte de la Corte IDH se enmarca en el derecho Internacional que tiene como objeto “la protección de los derechos humanos” (Martínez&Morales, 2023, p. 229). Este derecho tiene como fundamentos el reconocimiento de los derechos humanos, la aplicación de los tratados y la jurisprudencia internacional; interesa el último para efectos del presente estudio y por ello a continuación se presentan los principales criterios emitidos por dicho organismo internacional en relación al plazo razonable.

En materia penal, sobre la duración de la prisión preventiva, la Corte IDH reconoció que la persona detenida tiene el derecho a “ser llevado ante un juez en un tiempo razonable, ser oído por un juez competente y sobre todo la presunción de inocencia”. Es así, que se reconoce que el plazo razonable, en el marco de esta medida

cautelar, “tiene como objetivo impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente” (Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, 1997).

En esta misma materia penal, la Corte IDH también estableció que cuando la prisión preventiva de libertad deja de ser una medida cautelar y se convierte en una pena efectiva, cuando supera incluso la pena privativa de libertad impuesta, violenta la garantía del plazo razonable (Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, 2009). En este sentido, en el caso Bayarri vs. Argentina (2008) la Corte IDH determina que se produce en ese caso la violación al plazo razonable “si el plazo de la detención ha sobrepasado los límites que imponen la ley y la razón” (párr. 76).

Sin embargo, el plazo razonable no solamente ha sido topado en cuanto al tópico penal, sino también en el marco del derecho de la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia. Siendo así, la Corte IDH ha reconocido que:

Para determinar la razonabilidad del plazo se valoraron los cuatro elementos que la jurisprudencia ha establecido: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso./ La razonabilidad del plazo al que se refiere ese precepto se debe apreciar en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que se dicte sentencia definitiva. (Caso Furlan y Familiares vs. Argentina, 2012).

Sentado el criterio es claro que la Corte IDH ha ampliado la garantía del plazo razonable relacionándolo con el derecho al debido proceso. El maestro Morello (2009) menciona un tiempo especial al analizar que: “en general si se ve al juez como director atento y activo del proceso, custodio y escudero” y “en impedir el tiempo muerto del proceso y los juegos y tardanzas circulares del avance, parálisis y retroceso de los que sólo puede ser una actividad procesal positiva y útil”.

Pues bien, este desarrollo jurisprudencial tiene como fundamento lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos que ha contemplado expresamente el derecho a un plazo razonable en el marco del proceso penal (numeral 5 del artículo 7) y en otros tipos de procesos (numeral 1 del artículo 8). Lo cierto es que el plazo razonable puede ser definido como “un derecho fundamental, así como una garantía que asiste tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas cuyo objeto es que el Estado resuelva dentro de un plazo razonable los procesos de los que son parte, tanto los que se originan a instancia de parte como los que se originan de oficio” (Uscca, 2021, p. 7).

Para resolver la problemática planteada es necesario destacar el carácter de concepto jurídico indeterminado del plazo razonable (Pastor, 2004, p. 74). Aquello genera la revisión fáctica de cada caso en particular con la finalidad de verificar si se vulnera dicha garantía. Esto permite utilizar el concepto amplio del de plazo razonable y no propiamente el que asiste a las personas de obtener una respuesta en un tiempo oportuno por parte de la administración de justicia.

Así, el plazo razonable será valorado desde la conceptualización de “presupuesto procesal que garantiza el acceso a la administración de justicia que permite a las víctimas, en general, presentar demandas o peticiones en el ámbito local o internacional en materia de derechos humanos” (Tobar, 2022, p. 16). Concepción que se

desprende de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 8), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 14) y otros.

El concepto citado anteriormente será el fundamento para resolver el problema planteado en la presente investigación, mediante la que se pretende justificar que la norma procesal contemple circunstancias particulares de cada caso a efectos de suspender la caducidad de la acción de plena jurisdicción o subjetiva.

Resultados y discusión

Una vez que se han citado los fundamentos teóricos y jurisprudenciales, se realizará un análisis relacionando la figura de la caducidad de la acción subjetiva o de plena jurisdicción y el plazo razonable. Esto con el fin de verificar si se observan los criterios de la garantía ampliamente desarrollada por la Corte IDH y en consecuencia si se permite o no el acceso a la administración de justicia.

Para Tobar garantizar el acceso a la administración de justicia mediante presupuestos procesales implica “ejecutar un análisis de los elementos que lo componen, tanto desde el ámbito objetivo como desde el ámbito subjetivo” (Tobar, 2022, p. 15). Este autor, desde una mirada diferente, concluye que la caducidad como presupuesto procesal ha sido una limitante de acceso a la administración de justicia, en condiciones de igualdad real en la mayoría de los casos. Además, propone la adopción de medidas necesarias para garantizar este derecho a partir de la integración de los ámbitos objetivos y subjetivos de la figura.

Bajo esa óptica es claro que desde el ámbito objetivo de la caducidad se deben establecer términos perentorios que garanticen el derecho a la seguridad jurídica. En virtud de ello, en el Ecuador la acción subjetiva o de plena jurisdicción se debe interponer en un término de 90 días “contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado” (COGEP, Art. 306). Por lo tanto, que el Código Orgánico General de Procesos ecuatoriano establezca un término perentorio, para activar la acción en cuestión, es adecuado desde la visión objetiva de la figura.

Así, los principios y derechos que involucran a las partes procesales en un proceso contencioso administrativo quedan garantizados en condiciones de igualdad formal. La caducidad de la acción subjetiva permite la defensa de las entidades del Estado, pudiendo alegarla como un mecanismo de oposición a la demanda; y, por otro lado, limita al justificable para la interposición de la acción en el tiempo regulado en la norma procesal.

No obstante, el ámbito subjetivo de la caducidad implica la ponderación de derechos frente al plazo o tiempo que ha transcurrido. Es decir, desde esta óptica se debe interpretar el hecho fáctico respecto del tiempo de interposición de la acción subjetiva o de plena jurisdicción frente al plazo razonable que ha tenido el individuo para ejercitar su derecho de acción. Sobre esto, Edinson Tobar Vallejo (2022) defiende que cuando “...se trata de eventos ajenos e irresistibles a la voluntad del titular del derecho” éstos “no pueden pasar desapercibidos por el intérprete jurídico al garantizar el acceso a la administración de justicia” (p. 108).

En cuanto a los derechos subjetivos, Pazmiño Corral (2019) afirma que estos emanan de la dignidad humana y que “están reconocidos por el ordenamiento jurídico, a través de mecanismos de protección y exigibilidad...” (p. 43). De este modo, se reconoce a las personas el derecho de tomar decisiones u objetar

aspectos que sean contrarios a sus derechos, es decir, pudieran hacerlo en cuanto al transcurso del tiempo para interponer la acción de plena jurisdicción o subjetiva por razones justificables.

En igual sentido, Moreno y Cuadros (2020), al analizar la caducidad advierten que:

La jurisprudencia administrativa afirma que la regla general de caducidad de la acción puede resultar insuficiente cuando se trata de garantizar derechos o intereses prevalentes de sujetos de condiciones especiales, como es el caso de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y, por lo tanto, debe ser armonizada con los parámetros que los tratados de derechos humanos, así como las interpretaciones que los tribunales internacionales han hecho de los mismos, con el fin de darle coherencia al sistema jurídico – sustantivo, que soporta al Estado Social y Democrático de Derecho. (p. 12)

Justamente lo anterior citado permite justificar el tiempo de interposición de la acción de plena jurisdicción o subjetiva. Así, los Tribunales Contencioso Administrativos, al amparo de la habilitación legal procesal – inexistente en el Ecuador a la fecha actual – deben considerar las condiciones especiales de los sujetos que acuden a esta vía hacer efectivo su derecho a recurrir los actos administrativos.

No obstante, es evidente que la antítesis de lo que se plantea es precisamente el carácter objetivo de la caducidad, relacionado al principio de seguridad jurídica e incluso al interés social. Sobre esto, Canchanya Carbajal y Salazar Aquino (2022) mencionan que:

El carácter continuo de los plazos de caducidad está referido a que su computo no se encuentre expuesto a las diversas vicisitudes que puedan suspender su transcurso, pues su fundamento radica en el favorecimiento del interés social y el principio de seguridad jurídica; tanto la fuente doctrinaria como la normativa nacional, han contemplado quebrar ese carácter continuo para admitir de manera excepcional la suspensión del cómputo del plazo de caducidad, a razón de la observancia que se tiene sobre diversos supuestos en los que el justiciable se encuentre impedido de hacer valer su derecho ante un tribunal peruano, ya sea por casos fortuitos o de fuerza mayor. (p. 147)

Ahora, lo que se discute en este trabajo no pretende desvanecer dicho criterio objetivo de la caducidad, debido a que se ha reconocido que el establecimiento de tiempos perentorios permite crear previsibilidad y certeza frente al derecho de acción que involucra tanto al justiciable, a la administración pública, a los tribunales contenciosos administrativos, como incluso a terceros.

Sin embargo, es pertinente analizar desde la subjetividad de casos hipotéticos, las razones que pudieren conllevar a los administrados a presentar de forma tardía la acción de plena jurisdicción o subjetiva o la no interposición dentro del término de 90 días.

Uno de los casos se relaciona a la acción de protección, que puede ser agotada incluso de manera simultánea a la par de la acción de plena jurisdicción o subjetiva. Es decir, la pregunta que corresponde plantear es ¿debe suspenderse el término de caducidad cuando se interpone la acción de protección en contra del acto administrativo?

Es evidente que las demandas de esta garantía jurisdiccional se tramitan (por razones que no se desarrollan en esta investigación) sin respetar la naturaleza del procedimiento constitucional (sencillo, rápido y eficaz por

mandato constitucional), se tardan meses y años en resolverse. Por ello, es oportuno del análisis de la suspensión del término de caducidad. Lo anterior puede tener algunos fundamentos teóricos e incluso procesales. Ejemplo: la suspensión de la caducidad para descongestionar el sistema de administración de justicia colapsado en el Ecuador, tanto en la vía constitucional como ordinaria.

Sobre este primer escenario, ya hay autores como Moreta que han concluido que: “que la no interrupción de la caducidad se convertiría en un criterio que generaría una traba irrazonable para que el justiciable pueda acceder a la administración de justicia” (p. 32-33). Lo anterior lo plantean desde un escenario concreto en el que la persona haya obtenido una sentencia favorable en primera instancia (que debe ejecutarse por mandato constitucional y legal) y ésta haya sido revocada en segunda instancia, cuando ha transcurrido más de los noventa días que establece el COGEP para acudir al órgano competente.

Pasemos al segundo escenario. Dentro de los ordenamientos jurídicos, incluido el ecuatoriano, por disposición constitucional y/o legal se contemplan instancias que pueden vigilar y sancionar el incumplimiento de derechos fundamentales. En este sentido, cabe proponer la siguiente interrogante ¿Se debe suspender el término de caducidad cuando el justiciable ha acudido a instancias que tienen competencias en materia de derechos?

Pues bien, en el Ecuador se contempla constitucionalmente a la Defensoría del Pueblo como un órgano de derecho público que tiene como función principal “la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país” (Constitución ecuatoriana, 2008, Art. 215).

En el marco de este escenario que se analiza ¿Se violenta el derecho de acceso a la justicia cuando caduca la acción subjetiva debido a que persona activó a través de una denuncia un procedimiento tramitado por la Defensoría del Pueblo y se encontraba a la espera de su culminación? La respuesta nos conlleva nuevamente analizar la caducidad desde el ámbito subjetivo de cada caso en particular con la finalidad de garantizar el acceso a la justicia.

Tanto en el primer escenario como en el segundo se denota una acción por parte del justiciable, es decir, no hay una inacción (dolosa) que hizo transcurrir el tiempo para interponer la acción de plena jurisdicción o subjetiva. Se advierte en todo caso el ejercicio del derecho de acción a través de una instancia distinta a la contenciosa administrativo, que generó de forma culposa la caducidad de la acción en cuestión.

Finalmente, se propone un tercer escenario en el que se plantean factores exógenos pueden incidir en el transcurso del tiempo para interponer la acción de plena jurisdicción o subjetiva. Sobre esto concurren casos hipotéticos en los que el administrado, se ve imposibilitado de hacerlo: quebranto a la salud, víctima de secuestro u otros delitos, otras posibles causas. Sobre esto, el Consejo de Estado colombiano (2018) ha reconocido que “podría, de manera excepcional y especialísima, obviarse el término de caducidad, siempre y cuando se demuestre que no se derivó de negligencia o desinterés del afectado” (Sentencia del 22 de febrero de 2018).

Como se denota de los casos que se plantean, la caducidad, como presupuesto procesal de la acción de plena jurisdicción o subjetiva, no garantiza el derecho de acceso a la administración de justicia, por lo que es

necesario que se contemplen tiempos a partir de los fundamentos del plazo razonable que permita el acceso a la administración de justicia.

Con el desarrollo jurisprudencial reconocido en Colombia se denota que el juez como operador jurídico tiene la posibilidad de analizar las circunstancias especiales que rodean el caso concreto al momento de resolver sobre la caducidad de la acción de plena jurisdicción o subjetiva.

Conclusiones

La caducidad como figura procesal que limita la acción subjetiva o de plena jurisdicción, mantiene su visión objetiva que responde a condiciones de igualdad formal, considerando que bajo este carácter no admite en el Ecuador la aplicación de la suspensión por razones objetivas ni mucho menos por razones subjetivas debido a condiciones, causas o eventos especiales en cada caso en particular.

La inoperancia de la suspensión de la caducidad, cuando el vencimiento del término se ha generado por razones exógenas o incluso culposas del justiciable, no se alinea a los criterios abstractos y generales desarrollados por la Corte IDH sobre el plazo razonable y que garantizan en sentido amplio el derecho al acceso a la justicia.

En el derecho comparado colombiano se contempla jurisprudencialmente el reconocimiento de la no declaratoria de caducidad, aun habiendo transcurrido el tiempo para interponer la acción de plena jurisdicción o subjetiva, siempre que se demuestre que dicha inobservancia no se derivó de negligencia o desinterés del justiciable y reconociendo la excepcionalidad y especialidad de su aplicación.

Para garantizar el acceso a la justicia, desde la mirada del plazo razonable y en condiciones de igualdad material, es necesario que se adopten mecanismos procesales que permitan valorar cuestiones específicas (razones, tiempo, lugar, otras) al momento de analizar la caducidad de la acción de plena jurisdicción o subjetiva.

Referencias

- Arcila, C. R. (1983). *Fundamentos Procesales y Pretensiones Contenciosas Administrativas*. Bogotá.
- Arguello Rojas, L. M. (2017). La caducidad de la instancia en el Proceso Contencioso-Administrativo: Una reflexión en torno a la inactividad procesal y su tratamiento jurisdiccional. *IUS Doctrina*.
- Bermúdez, J. (2010). «Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos: ¿Qué queda de la nulidad de derecho público?». *Derecho (Valdivia)*, 103-123.
- Betancur Jaramillo, C. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Señal Editora.
- Canchanya Carbajal, A. J., & Salazar Aquino, E. A. (2022). *Criterios jurisprudenciales para la suspensión de los plazos de caducidad respecto de la huelga de trabajadores del Poder Judicial*. Huancayo, Perú: Repositorio de la Universidad Peruana Los Andes.

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 22 de febrero de 2018. Radicación N° 110010325000201200202 00 (0820-2012). C.P. William Hernández Gómez.
- Dromi, R. (2001). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia Ex Sala de lo Contencioso Administrativo Sentencia en Juicio, 0296-2008 (9 de Junio de 2010).
- Fernández Arbeláez, I. M. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Derecho Contencioso Administrativo*. Colombia: Universidad La Gran Colombia.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. (2013). Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (res judicata) e indirecta hacia los estados parte de la Convención Americana (res interpretata) (sobre el cumplimiento del caso Gelman vs. Uruguay). *Estudios constitucionales*, 11(2), 641-694. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000200017>
- Flores Rivas, J. C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de derecho (Valdivia)*, 225-249.
- González Pérez, J. (2009). El acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. *Ara Editores*, 276.
- Guzmán, O. A. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 413-428.
- Harris Moya, P. (2020). La identificación de la acción de plena jurisdicción en el contencioso administrativo: Perspectivas doctrinales y jurisprudenciales. *Derecho Público*, 33-48.
- Hitters, J. (2008). ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 131-156.
- Jara Schnettler, J. (2018). La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción. *Derecho Público*, 59-91.
- Jaramillo, H. (1992). *Manual del Derecho Administrativo*. Loja: Tercera Edición.
- Jiménez, R. (2019). Apuntes sobre la caducidad y la seguridad jurídica. *Forseti Revista de Derecho*, 42-54.
- Martínez Espinosa, L., & Morales Álvarez, C. (2022). El plazo razonable de la detención preventiva en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de Colombia. *Revista Latinoamericana De Derechos Humanos*, 34(1). <https://doi.org/10.15359/rldh.34-1.9>
- Morello, Augusto (2009) – II Tutelas diferenciadas – Revista de Derecho Procesal – Rubinzal- Culzoni editores. P. 19. Santa Fe, Argentina.
- Moreno Ortiz, M. V., & Cuadros Rodríguez, M. J. (2020). *La aplicación de la caducidad de la acción contenciosa administrativa, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos: un análisis legal, convencional y jurisprudencial del desplazamiento forzado*. Santander, Colombia: Repositorio de la Universidad Libre.

- Lagos Villareal, O. (2005). PARA UNA RECEPCIÓN CRÍTICA DE LA CADUCIDAD. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 81-105.
- López Blanco, H. (2002). *Procedimiento Civil Parte General. Tomo I*. Bogotá: Dupre.
- Luqui, R. E. (2005). *Revisión judicial de la actividad administrativa*. Buenos Aires: Astrea.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos. *Interamericano de Derechos Humanos*.
- Pastor, D. R. (2004). Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal. *Revista de Estudios de la Justicia, Revista de Estudios de la Justicia* (4), 51-76.
- Pazmiño Corral, C. E. (2019). *La efectividad de la acción subjetiva o de plena jurisdicción para impugnar actos administrativos a partir de la vigencia del COGEP*. Quito, Ecuador: Repositorio de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Rodríguez Russo, J. (2012). La regulación de la prescripción extintiva y la caducidad en el anteproyecto de Código Civil y Comercial de la República Argentina de 2012. *Facultad de Derecho*, 113-142.
- Tobar Vallejo, Edinson. (2022). LA CADUCIDAD EN LOS TIEMPOS DEL PLAZO RAZONABLE. La Caducidad una limitante de acceso a la Administración de Justicia en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo Colombiana desde el Ámbito Subjetivo. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.
- Uscca, Vanessa. (2021). *El Derecho al Plazo Razonable en el Procedimiento de Fiscalización*. Lima, Perú: Repositorio de la Universidad de Lima.