

## La presentación de la solicitud cautelar dentro del plazo de caducidad de tres meses en el proceso contencioso-administrativo. ¿Qué efectos se derivan cuando la formalización de la demanda ocurre fuera de dicho plazo?<sup>1</sup>

David Ibarra\* y Stefan Espejo\*\*

Cita en formato APA 7:

Ibarra, D. y Espejo, S. (2024). La presentación de la solicitud cautelar dentro del plazo de caducidad de tres meses en el proceso contencioso-administrativo. ¿Qué efectos se derivan cuando la formalización de la demanda ocurre fuera de dicho plazo?. En Procuraduría General del Estado (Ed.), *Procesos Contenciosos Administrativo I* (pp. 100 - 118). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado.

### Sumilla

Los autores defienden que, en los casos en que la solicitud cautelar haya sido presentada dentro del plazo de caducidad de tres meses, pero la formalización de la demanda contencioso-administrativa haya ocurrido luego de vencido dicho plazo, el órgano jurisdiccional deberá apartarse del argumento literal de la norma que establece que la interposición de la “demanda” debe tener lugar dentro del plazo de caducidad. En esos supuestos, el órgano debe realizar una

<sup>1</sup> Agradecemos a los miembros de PRODEJUS-PUCP por el sincero intercambio de ideas y, en especial, a nuestros queridos amigos Renzo Cavani y Fernando Medina: al primero, porque muchas de las ideas contenidas en este ensayo partieron de las conversaciones sostenidas con él; y al segundo, porque pudo leer una versión preliminar del presente ensayo y sugerir valiosos comentarios que hicieron que repensemos muchas partes del mismo, hasta cuando discrepemos muy alturadamente. Desde luego, las deficiencias que pudiere tener el ensayo solo pueden ser imputables a nosotros.

\* Profesor de la Maestría en Derecho Procesal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres (USMP). Magíster en Derecho Procesal por la PUCP (con mención sobresaliente). Miembro ordinario del Grupo de Investigación PRODEJUS-PUCP. Miembro del Consejo Editorial de la revista académica electrónica JUSFARO, adscrita a la Facultad de Derecho de la Universidade de Rondônia (Brasil). Especialista en Derecho Civil Patrimonial por el Centro de Educación Continua de la PUCP. Consultor legal. ORCID: 0009-0006-9360-1957. Correo: dibarrad@pucp.edu.pe

\*\* Maestría en Razonamiento Probatorio por la Universitat de Girona (UdG) y la Università degli Studi di Genova (UNIGE). Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú con máxima calificación (sobresaliente), en donde fue adjunto de cátedra en cursos del área de sistema de justicia. Miembro ordinario del Grupo de Investigación PRODEJUS-PUCP. Asociado en Evidence Lab. ORCID: 0000-0002-4427-3559. Correo: espejo.stefan@pucp.edu.pe

interpretación correctiva a efectos de interpretar extensivamente el sintagma “demanda” para comprender también a la “solicitud cautelar”.

## **Palabras clave**

Admisibilidad, caducidad, demanda, medida cautelar, improcedencia

## **I. Introducción**

Para controlar judicialmente una decisión administrativa que causó estado, el artículo 18, inciso 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS de 2019, en adelante, “TUO LPCA”) exige la presentación de la “demanda” dentro del plazo de caducidad. No obstante, en el supuesto de que la parte –por lo general, el administrado– presente una “solicitud cautelar fuera del proceso”, pero dentro del plazo de caducidad y no cumpla, a su vez, con presentar su demanda dentro del referido plazo, surgen las siguientes interrogantes: ¿El órgano jurisdiccional debe anular todo lo actuado y disponer la conclusión del proceso? ¿Se debería interpretar extensivamente el sintagma “demanda” para que comprenda también a la “solicitud cautelar”?

En ese sentido, el propósito del presente ensayo es analizar esta problemática, en apariencia sencilla, y advertir su complejidad a fin de extraer de ella todos los posibles escenarios que coadyuven a brindar una solución adecuada y acorde con la protección de los derechos fundamentales.

El presente trabajo será dividido de la siguiente manera. En primer lugar, abordaremos conceptualmente los requisitos de admisibilidad y procedencia para posteriormente aterrizar en el requisito de procedencia de la caducidad del derecho que se deriva de la presentación extemporánea de la demanda contencioso-administrativa y sus efectos en la admisibilidad de la demanda. Posteriormente, analizaremos los argumentos existentes a favor de la declaración judicial de caducidad del derecho cuando, luego de que la decisión administrativa causó estado, la parte perdedora presentó su solicitud cautelar fuera del proceso ante el Poder Judicial, pero no presentó su demanda dentro del plazo de caducidad de tres meses

ex artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA. Luego, haremos lo propio con los argumentos en contra de la declaración judicial de caducidad. Acto seguido, tomaremos posición respecto de la problemática planteada y brindaremos razones de por qué el órgano jurisdiccional se debe apartar de la literalidad del artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA y comprender dentro de los sentidos posibles del sintagma “demanda” a la “solicitud cautelar”. Y, por último, expondremos algunas conclusiones finales.

## **II. Requisitos de admisibilidad y procedencia en el proceso contencioso administrativo:**

El *juicio de admisibilidad*, como es conocido en la doctrina respecto a cualquier acto postulatorio, es una categoría que pertenece a la teoría general del proceso y se aplica a cualquier procedimiento o proceso (Didier Jr., 2016, p. 331). De tal manera que ante todo acto postulatorio el juez debe realizar un doble examen que se puede resumir en: (i) en analizar si es posible ingresar a evaluar el contenido de la postulación (es aquí donde ocurre el *juicio de admisibilidad*), y (ii) en caso de ser positivo el primero se sigue un análisis sobre la fundabilidad o infundabilidad del pedido (Didier Jr., 2016, pp. 332-334).

Dentro del *juicio de admisibilidad* se evalúan los requisitos que son considerados preliminares al conocimiento del mérito por ser un grupo de cuestiones que son objeto de un juicio lógicamente anterior al análisis de la fundabilidad del pedido en sí mismo (Barbosa Moreira, 1968, p. 94). Y dentro de dichos requisitos se encuentran los conocidos presupuestos procesales y las condiciones de la acción (o como un sector de nuestra doctrina denomina “presupuestos procesales sobre el fondo<sup>2</sup>”).

El primero de estos juicios es conocido, en un sector de nuestra doctrina, como el juicio de procedencia; y el segundo, como juicio de mérito. En el primer caso, se analiza, esencialmente, el cumplimiento de los requisitos del pedido, mientras que, en el segundo caso, consiste en un examen para evaluar el contenido del pedido (Cavani, 2017, pp. 114-115; 2018, pp. 59 y ss.).

En el juicio de procedencia, si el juicio es positivo (al encontrarse

---

2 Por ejemplo, Martel Chang (2016, p. 41 y ss.).

todos los requisitos del pedido adecuadamente configurados) se sigue la posibilidad de entrar al juicio de mérito. Sin embargo, si el juez constata que el juicio es negativo según los artículos 426 y 427 del Código Procesal Civil (Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS de 1993, en adelante, “CPC”) se abren dos posibilidades: (i) un juicio de procedencia definitivo, o (ii) un juicio de procedencia provisional (Cavani, 2017, pp. 114-115).

En el primero, el acto postulatorio deberá ser rechazado al ser imposible la subsanación del defecto u omisión de uno de los requisitos, por ejemplo, en el caso de la imposibilidad jurídica del pedido de una demanda al solicitarse la prescripción adquisitiva de bienes inmuebles del Estado que son de dominio público y de dominio privado<sup>3</sup>. En cambio, será provisional en el caso de que pueda ser subsanado con el otorgamiento, por parte del juez, de un plazo para tal acto, (Cavani, 2017, pp. 114-115) como puede ser la no presentación del pago de una tasa judicial.

En consecuencia, la diferencia entre la admisibilidad y procedencia dentro del juicio de procedencia (o *juicio de admisibilidad* en la doctrina extranjera) radica en la posibilidad de que el demandante o demandado subsane o no el acto postulatorio.

A pesar de ello, el artículo 128 del CPC<sup>4</sup> establece, equivocadamente, la siguiente diferencia: serían requisitos de admisibilidad aquellos relacionados a la forma del acto procesal, mientras que los requisitos de procedencia serían aquellos relacionados al fondo del acto procesal.

Dicha visión es equivocada y abiertamente incoherente con los artículos 426 y 427 del CPC, pues, por ejemplo, si un acto postulatorio

---

3 Ello está expresamente prohibido por la Constitución y la legislación peruana, respectivamente. Así, el artículo 73 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece: “Los bienes de dominio público son inalienables e **imprescriptibles**” (el resaltado es propio) y, de otro lado, respecto a los bienes inmuebles de dominio privado del Estado, el artículo 2 de la Ley N.º 29618 de 2010 señala lo siguiente: “Declárase la **imprescriptibilidad** de los bienes inmuebles de dominio privado estatal” (el resaltado es propio).

4 Artículo 128.- Admisibilidad y Procedencia:  
El juez declara la inadmisibilidad de un acto procesal cuando carece de un requisito de forma o éste se cumple defectuosamente. Declara su improcedencia si la omisión o defecto es un requisito de fondo.

es presentado fuera de plazo, la consecuencia procesal es la improcedencia. En tal sentido, se constata que un requisito de forma como es el planteamiento dentro del plazo de un acto postulatorio no tiene como consecuencia la inadmisibilidad, sino la improcedencia.

El desarrollo realizado es aplicable al proceso contencioso-administrativo no solamente por la supletoriedad del CPC, sino porque, como señalamos, el juicio de procedencia y juicio de mérito son categorías pertenecientes a la teoría general del proceso aplicables a cualquier acto postulatorio en cualquier procedimiento o proceso.

En la doctrina procesal administrativa peruana se ha señalado, equivocadamente, siguiendo el criterio establecido en el artículo 128 del CPC, que la diferencia radicaría en que los requisitos de admisibilidad son requisitos procesales de forma y los de procedencia serían aquellos requisitos procesales de fondo a efectos de que se configure válidamente la relación jurídica procesal<sup>5</sup>.

Nuevamente, se incurre en un error, pues la diferencia únicamente radica en la posibilidad de subsanar o no un requisito de admisibilidad o procedencia.

Ahora bien, en el proceso contencioso-administrativo peruano existen requisitos de admisibilidad y de procedencia específicos dada la naturaleza especial del objeto de dicho proceso que es la impugnación de la actividad administrativa.

Entre estos requisitos de procedencia se encuentra la caducidad (requisito de procedencia) que será desarrollado en el siguiente acápite.

### **III. El requisito de procedencia de la caducidad: el caso de la presentación extemporánea de la demanda contencioso-administrativa como supuesto de caducidad del derecho a demandar en vía contencioso-administrativa**

Una vez que la decisión administrativa ha causado estado, la parte

5 Véase en: Priori Posada (2009, pp. 177 y ss.) y Huapaya Tapia (2019, pp. 95 y ss.), quien sigue a Priori Posada.

puede interponer una demanda contencioso-administrativa para que el Poder Judicial controle la actuación del órgano administrativo<sup>6</sup>. Para que esto ocurra, es necesario que la parte interponga su demanda dentro del plazo de caducidad de tres meses previsto en el artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA. Tanto el último párrafo del citado artículo como la doctrina<sup>7</sup> nos indican que dicho plazo es de caducidad<sup>8</sup>.

Si la parte interpone la demanda fuera del citado plazo, operará la caducidad del derecho, lo cual producirá la anulación de los actos procesales llevados a cabo y la conclusión del proceso ex artículo 451, inciso 5 del CPC. De este modo, con la interposición de una nueva demanda ya no será posible dejar sin efecto la cosa decidida de la decisión final del procedimiento administrativo (la caducidad justamente atacaría la posibilidad de seguir cuestionando la decisión administrativa ante la instancia judicial respectiva).

Ahora, la caducidad es una institución que extingue el derecho material por haber transcurrido el plazo legal previsto para ello, es analizada de oficio por el juzgador y no admite interrupción ni suspensión (Ariano Deho, 2016, p. 541). En el caso que nos ocupa estamos frente a un plazo de caducidad, ya que la interposición de la demanda contencioso-administrativa dentro del plazo está expresamente prevista en la ley y la declaración judicial de la

6 Artículo 148.- Acción contencioso-administrativa

Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa (Constitución Política del Perú, 1993).

7 Por todos, véase: Huapaya Tapia (2019, p. 97), Huapaya Tapia (2006, p. 842). Por su parte, Priori Posada (2009, pp. 179-180) critica que la pretensión de plena jurisdicción se sujete al plazo de caducidad, y agrega que la pretensión indemnizatoria se deberá sujetar al plazo de prescripción previsto en el Código Civil para la responsabilidad extracontractual.

8 Con todo, el hecho de que el legislador mencione expresamente que se está ante un plazo de prescripción o caducidad no es garantía de corrección. Para muestra un botón. En el artículo 96 de la Ley N.º 27287 de 2000, la sumilla indica que se está ante un plazo de "prescripción"; sin embargo, si se analiza el contenido de la disposición normativa, se aprecia que se está ante un plazo de caducidad, pues el artículo 96.3 señala que "no admiten interrupción, ni suspensión", características que son propias de la caducidad ex artículo 2005 del Código Civil (Decreto Legislativo N.º 295 de 1984). Y esto no es un tema menor que se reduce a una cuestión terminológica, pues si se desnaturaliza una institución existe el riesgo de que se induzca a error a los litigantes en la formulación de sus pedidos. Por ejemplo, en Corte Suprema de Justicia de Perú (2016b, pp. 3-7), la recurrente (ejecutante) sostuvo que los ejecutados nunca dedujeron la excepción de prescripción de la acción cambiaria (estos apenas indicaron que las firmas que aparecían en los títulos valores no les pertenecían), por lo que no podían verse beneficiados con la declaración de la prescripción de oficio por parte del órgano de segunda instancia.

caducidad del derecho no depende de que la contraparte invoque previamente una excepción (de caducidad), bastando apenas con que el órgano jurisdiccional constate que la demanda fue presentada fuera del referido plazo<sup>9</sup>. En términos procesales, la caducidad operaría como un requisito de validez negativo del proceso, pues su presencia invalidaría los actos procesales que se lleven a cabo, generando la improcedencia de la demanda contencioso-administrativa.

Teniendo en cuenta que el examen de la caducidad es de oficio, el problema antes descrito se puede presentar en cuatro momentos distintos: en la calificación de la demanda, luego de interpuesta la excepción de caducidad (si es que el órgano no se ha pronunciado de oficio), en el saneamiento procesal o, excepcionalmente, al momento de expedir sentencia. Para los propósitos del presente trabajo nos interesa abordar el primer supuesto que atañe a la calificación de la demanda.

Entonces, ¿qué pasaría si una solicitud cautelar fuera del proceso es presentada dentro del plazo de caducidad y la presentación de la demanda (o, tal y como se le conoce en el foro, la “formalización de la demanda”) ocurre luego de vencer dicho plazo, debido a que el solicitante consideró que dicha formalización podía realizarse hasta dentro de los 10 días hábiles siguientes a la ejecución de la medida cautelar ex artículo 636 del CPC? ¿Se debería declarar la caducidad del derecho y la anulación de todo lo actuado (y la respectiva caducidad y levantamiento de la medida cautelar)?

En la doctrina nacional, hasta donde tenemos conocimiento no se ha problematizado al respecto<sup>10</sup>. En los sucesivos acápites intentaremos dar respuesta a esta cuestión de suyo compleja, analizando la posición a favor y en contra de la declaración de caducidad del derecho.

#### **IV. Argumentos a favor de la declaración de caducidad del derecho**

Frente a la declaración de caducidad del derecho (y la subsecuente nulidad de todo lo actuado, archivo del proceso y levantamiento de la

---

9 Para un estudio sobre la prescripción extintiva, véase en: Ariano Deho (2003, 2006, 2016).  
10 Véase en: Morón Domínguez (2024), Monroy Gálvez (2023), Huapaya Tapia (2019, 2006), Priori Posada (2009).

medida cautelar) se pueden esbozar argumentos a favor y en contra. Uno de los argumentos a favor de declarar la caducidad del derecho es el *argumento literal*. Este es el argumento del que se parte para analizar las disposiciones normativas. En lenguaje natural, por “demanda” se entiende la “Petición que el litigante que inicia un proceso formula y justifica en el juicio” (Real Academia Española, s. f., definición 8). Y en un sentido técnico, se le entiende:

como *acto jurídico*, ella materializa una pretensión, esto es, una declaración de voluntad consistente en una exigencia de tutela jurídica. Si estamos hablando de un proceso judicial, la exigencia se dirige al Estado; ya si se trata de un arbitraje, la exigencia se dirige al juez privado (árbitro único o tribunal arbitral). La pretensión tiene un elemento subjetivo (las partes) y dos elementos objetivos (causa de pedir y pedido) (Cavani, 2016, p. 182).

Este argumento exige la presentación de la *demanda* y no otro acto procesal distinto (“La *demanda* deberá ser interpuesta (...)” según reza el artículo 18 del TUO LPCA). De hecho, todo acto que cuestiona la cosa juzgada (en nuestro caso, la cosa decidida) toma la forma de una demanda, puesto que con ella se inicia un nuevo proceso<sup>11</sup>.

Otro de los argumentos a favor es la libertad que tiene el demandante de formalizar la demanda antes de que venza el plazo de caducidad. En efecto, si la parte interpuso la solicitud cautelar –se entiende dentro del plazo de caducidad– y se encuentra próximo a vencerse el plazo de los tres meses, para resguardar su derecho la parte *debió* haber presentado la demanda dentro del plazo (de tres meses). La decisión de no hacerlo es un riesgo deliberado cuyas consecuencias deben ser asumidas por el solicitante de la medida cautelar, pues tiene conocimiento de que la norma exige la interposición de la *demanda*. En similares términos se pronunció la Corte Suprema:

puede colegirse que la decisión arribada en segunda instancia ha sido emitida conforme a derecho (...). Máxime que nuestro ordenamiento procesal contempla la posibilidad de la solicitud

11 En la doctrina también se le puede encontrar como “pretensión autónoma” o “acciones impugnativas autónomas”. Véase, respectivamente, en Cavani (2018, pp. 17-18) y Oliveira (2021, pp. 30-34).

cautelar dentro del proceso, **por lo que nada impediría a la recurrente interponer su demanda dentro del plazo de tres meses que establece la Ley N° 27584** (Corte Suprema de Justicia de Perú, 2016a, p. 11). (El subrayado es propio)

Un último argumento a favor –partiendo de las lecciones clásicas sobre la medida cautelar<sup>12</sup>– consiste en considerar a la solicitud cautelar (y al procedimiento que se deriva de esta) como dependiente del proceso principal en razón de su “instrumentalidad”, por lo que la interpretación del sintagma “demanda” no podría extenderse y contemplar, a su vez, al de “solicitud cautelar”. La Corte Suprema también ha seguido este razonamiento:

puede colegirse que la decisión arribada en segunda instancia ha sido emitida conforme a derecho, por cuanto, como lo ha determinado correctamente la Sala Superior, no debe considerarse por iniciado el proceso desde la fecha de interposición de la solicitud cautelar dado que **tal solicitud y la demanda son actos procesales distintos y por tanto están sujetos a plazos distintos** (Corte Suprema de Justicia de Perú, 2016a, p. 11).(el subrayado es propio)

Una vez terminada la posición a favor, pasaremos a analizar la posición en contra en el siguiente acápite.

## **V. Argumentos en contra de la declaración de caducidad del derecho**

Dentro de los argumentos en contra de declarar la caducidad del derecho por la presentación extemporánea de la demanda, se encuentra el argumento de la *ratio legis* o teleológico. Si la razón de la norma es que la interposición extemporánea de la demanda evidencia un *desinterés* en cuestionar la cosa decidida que recayó en la decisión final que causó estado en el procedimiento administrativo

12 Calamandrei sostenía que el elemento característico de las “resoluciones cautelares” era la “instrumentalidad”, puesto que su utilidad estaba dirigida a promover que la decisión final sea eficaz, razón por la cual la calificó como el “instrumento del instrumento” (Calamandrei, 1936, pp. 21-22). El eco de ese pensamiento se mantiene vigente en la doctrina italiana contemporánea. Al respecto, por todos, véase en: Consolo (2020, p. 206), Luiso (2022, p. 22). En contra, Didier Jr. et. al. (2015, pp. 562-563), quien sostiene que la tutela cautelar es definitiva y temporal.

(y la subsecuente posibilidad de seguir cuestionando el derecho material ante el Poder Judicial), ese *desinterés no se evidencia con la presentación de la solicitud cautelar fuera del proceso*. En ese sentido, la solicitud cautelar (por lo general, una medida innovativa o de no innovar ex art. 39 del TUO LPCA) debería poder satisfacer las exigencias del artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA, al igual que si fuera una demanda.

Otro de los argumentos en contra de la declaración de caducidad es *la remisión que el artículo 37, § 2 del TUO LPCA hace al CPC con relación a las medidas cautelares fuera o dentro del proceso “con las especificaciones establecidas en esta Ley”*<sup>13</sup>. De este modo, si se interpone una solicitud cautelar fuera del proceso, se deberá estar al procedimiento previsto en el artículo 636 del CPC<sup>14</sup> para formalizar la demanda dentro del plazo de 10 días una vez ejecutada la medida cautelar y, así, evitar la caducidad de la medida cautelar (con el subsecuente levantamiento de la misma).

Asimismo, otro argumento en contra se basa en que la solicitud cautelar comparte muchos de los elementos propios de la demanda, por lo que se equipararía a esta última. Así pues, (i) la solicitud cautelar exige la fundamentación de la verosimilitud del derecho (que, en buena cuenta, son los hechos *jurídicamente relevantes* de la demanda o *causa petendi*); (ii) los medios probatorios de la solicitud cautelar son –en gran medida– los mismos que el demandante presentará en la demanda; (iii) el pedido de la solicitud cautelar –cuando no tiene por objeto la *“tutela de simple seguridad”* (Silva, 1993, p. 21)– coincide, al igual que la demanda, con la *obtención del bien de la vida* (por ejemplo, cuando se solicita una medida innovativa, que consiste en la anticipación de los efectos de la sentencia); y (iv) a la solicitud cautelar le es aplicable –en gran medida– las normas que se extraen

13 Artículo 37.- Oportunidad

La medida cautelar podrá ser dictada antes de iniciado un proceso o dentro de éste, siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva.

Para tal efecto, se seguirán las normas del Código Procesal Civil con las especificaciones establecidas en esta Ley.

14 Artículo 636.- Medida cautelar fuera de proceso

Ejecutada la medida antes de iniciado el proceso principal, el beneficiario debe interponer su demanda ante el mismo Juez, dentro de los diez días posteriores a dicho acto. (...).

Si no se interpone la demanda oportunamente, o ésta es rechazada liminarmente, o no se acude al centro de conciliación en el plazo indicado, la medida cautelar caduca de pleno derecho.

de los artículos 424 y 425 del CPC, que establecen los requisitos de la demanda y anexos.

De esta manera, al igual que la demanda –en los términos previamente expuestos–, la “demanda cautelar”, según se indica, debe contener y poder satisfacer los elementos de una pretensión como su propio pedido y causa petendi (Didier Jr. et. al., 2015, p. 564).

Y un último argumento en contra es que la solicitud cautelar, al igual que la demanda, requiere la emisión de una “sentencia” por parte del órgano jurisdiccional al existir una “cognición exhaustiva del **mérito cautelar**” (Didier Jr. et. al., 2015, p. 564) (el subrayado es propio). Si partimos desde el derecho positivo, para que una resolución se denomine “sentencia” requiere de la verificación de dos condiciones: “a) poner fin a la instancia o al proceso y b) un pronunciamiento sobre el fondo” (Cavani, 2017, p. 119) ex artículo 121, § 3 del CPC. Y estas dos condiciones se cumplen en el caso de la solicitud cautelar, pues la resolución que concede o no la medida cautelar (esto es, la fundabilidad o no de la medida cautelar) pone fin al procedimiento cautelar y se pronuncia sobre el mérito cautelar<sup>15</sup>.

Así pues, en el caso de la demanda, el pronunciamiento sobre el derecho controvertido ocurrirá luego del contradictorio previo y una vez superadas las fases procesales correspondientes; mientras que, en el caso de la solicitud cautelar, la resolución que se pronunciará sobre el mérito (la concesión o no de la solicitud cautelar) se materializará a través de una sentencia (cautelar).

De este modo, la semejanza entre ambas (la demanda y la solicitud cautelar) hace que la presentación de la solicitud cautelar satisfaga la exigencia del artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA.

---

15 Un sector de la doctrina brasileña considera que la sentencia cautelar puede adquirir cosa juzgada material: “en el proceso cautelar, la sentencia se emite sobre la base del juicio de certeza y cognición exhaustiva o completa, mientras que la decisión liminar se emite sobre la base del juicio de verosimilitud y cognición sumaria o incompleta. Siendo así, si la sentencia cautelar declara sobre la base del juicio de certeza la existencia del “derecho sustancial de cautela” (esto es, si promueve la declaración de certeza de ese derecho), entonces, ella produce cosa juzgada material y vuelve indiscutible el reconocimiento de esa específica pretensión de derecho material (y no de la pretensión de derecho material objeto de la litis principal)” (Costa, 2013, § 31).

## VI. ¿Por qué no debe declararse la caducidad del derecho si es que la parte presenta su solicitud cautelar (y no la demanda) dentro del plazo de caducidad?

Como se ha podido apreciar, la solución del problema planteado no es tan simple como parece. Si bien es cierto, la caducidad es una “cuestión de mera legalidad ordinaria que corresponde resolver a los jueces y tribunales” (Picó I Junoy, 2012, p. 63), adelantamos desde ya que la solución no puede agotarse en el empleo del argumento literal. Si se procediere de este modo, tendría lugar lo que se denomina como una “interpretación *prima facie*” de la disposición normativa por ser “fruto de una comprensión irreflexiva del significado” (Guastini, 2011, p. 95).

La presentación de la solicitud cautelar fuera del proceso es una clara muestra del *interés* de la parte de querer seguir cuestionando la decisión administrativa que causó estado, y que, como vimos, comparte muchos de los elementos propios de la demanda (pedido, *causa petendi*, medios probatorios, aplicación de los requisitos y anexos de la demanda, apuntan a la emisión de una sentencia). Por estas razones, no es posible argumentar que a la solicitud cautelar (y al procedimiento que se deriva de este) se le tenga como accesoria del proceso principal y no pueda equipararse a la demanda. En cambio, deberá ser tenida en cuenta como uno de los significados posibles, vía interpretación extensiva, del sintagma “demanda”.

Y tampoco se puede señalar que el solicitante de la medida cautelar fuera del proceso tuvo la *libertad* de presentar su demanda antes de que venza el plazo de caducidad, puesto que, si se interpreta extensivamente el sintagma “demanda” a fin de que también abarque al de “solicitud cautelar”, el problema pierde relevancia; además de que cuando el artículo 37, § 2 del TUO LPCA menciona que “se seguirán las normas del Código Procesal Civil con las especificaciones establecidas en esta Ley”, no quiere decir otra cosa que lo siguiente: serán de aplicación, vía remisión normativa al CPC, las normas relacionadas a las medidas cautelares, sean dentro o fuera del proceso.

Y en último término, teniendo en cuenta que el caso propuesto reviste complejidad, se puede apelar al principio *pro actione*. De

acuerdo con este principio, se “impone a los juzgadores la exigencia de interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución sobre el fondo” (Picó I Junoy, 2012, p. 67). De esta manera, el órgano jurisdiccional deberá preferir dar trámite a la demanda en lugar de declarar la caducidad del derecho, por ser esta la solución que está acorde con el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la justicia.

Por otro lado, podría pensarse que la solución que ofrecemos podría conducir a escenarios de empleo malicioso, abusivo y/o fraudulento de la norma extraída del artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA, como los siguientes: (i) cuando el órgano jurisdiccional declara la infundabilidad o improcedencia de la solicitud cautelar y con posterioridad la parte formaliza la demanda contencioso-administrativa; o (ii) en caso de que el órgano conceda la medida cautelar y la parte posteriormente la ejecute, pero, al momento de formalizar la demanda, lo haga fuera del plazo de caducidad de la medida cautelar (10 días hábiles ex artículo 636 del CPC), con la expectativa de que se admita la demanda.

Sin embargo, esto no es así. Primero atendamos al primer supuesto. En caso de que la solicitud cautelar sea declarada improcedente o infundada, se derivarán distintas consecuencias jurídicas en función del momento en que se haya formalizado la demanda contencioso-administrativa. Así, se tienen los siguientes escenarios:

(i) si la parte formaliza su demanda con *anterioridad* a la declaración de improcedencia o infundabilidad de la solicitud cautelar, el *órgano jurisdiccional deberá calificar la demanda*, pues se le dirige un pedido de tutela jurídica que tiene el deber de atender; y

(ii) en caso de que la parte formalice su demanda con *posterioridad* a la declaración de improcedencia o infundabilidad de la solicitud cautelar, el *órgano jurisdiccional deberá rechazar la demanda*, pues al no haber formalizado su demanda con anterioridad desvirtúa el *argumento teleológico* de la caducidad del derecho ex artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA: se evidencia el desvanecimiento del interés de la parte de cuestionar la decisión administrativa que causó estado,

además de crear incentivos perversos para no plantear la demanda o que esta sea presentada en cualquier momento, vulnerando la buena fe procesal<sup>16-17</sup>.

Con relación al segundo supuesto, si la medida cautelar ha sido concedida y ejecutada, pero la formalización de la demanda contencioso-administrativa tiene lugar fuera del plazo de caducidad (de la medida cautelar), deberá operar la caducidad de pleno derecho ex artículo 636, § 2 del CPC y deberá declararse la improcedencia liminar de la demanda. La razón es que, al igual que el caso anterior, el *interés* en cuestionar la decisión administrativa que causó estado –que inició con la presentación de la solicitud cautelar fuera del proceso– se *desvanece* cuando caduca de pleno derecho la medida cautelar y no se presenta la demanda contencioso-administrativa que sustituya ese mismo interés<sup>18</sup>.

Por todas estas razones, el órgano jurisdiccional debe realizar una *interpretación correctiva* (específicamente, una *interpretación extensiva*<sup>19</sup>) del artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA para comprender a

- 
- 16 En este supuesto no adquiere relevancia si, previamente, se notificó o no la declaración de improcedencia o infundabilidad al solicitante, ya que la resolución judicial tiene *existencia* y *validez*.
- 17 Distinto sería el caso si nos encontramos ante una demanda que no busca cuestionar la cosa juzgada (en nuestro caso, *cosa decidida*) y que no está sujeta a plazo de caducidad (del derecho). Si la formalización de la demanda ocurriera luego de que la solicitud cautelar fuera del proceso es declarada infundada o improcedente, el órgano jurisdiccional debe calificarla, pues hay un pedido de tutela jurídica que exige ser satisfecho.
- 18 Al igual que la nota a pie anterior, si no estamos ante un supuesto en el que se cuestione la cosa juzgada (en nuestro caso, *cosa decidida*) y no existe otro plazo de caducidad del derecho que le sea aplicable, las consecuencias jurídicas serán distintas. En ese sentido, la formalización extemporánea de la demanda solo producirá la caducidad de la medida cautelar y no tendrá consecuencias respecto de la admisibilidad de la demanda. Una opinión parecida, circunscrita al proceso civil, se puede encontrar en Ruiz Bravo y Mayor Sánchez (2018, pp. 306-307). También hay casos en los que la demanda, aunque no cuestione la cosa juzgada, está sujeta a un plazo de caducidad del derecho. Por ejemplo, en las demandas sobre despido arbitrario, actos de hostilidad y nulidad de despido, la demanda debe ser presentada dentro de los 30 días naturales de su ocurrencia ex artículo 36 del TUO del Decreto Legislativo N.º 728 (Decreto Supremo N.º 003-97-TR de 1997). En esos casos, la formalización de la demanda que ocurre luego de que la solicitud cautelar ha sido declarada infundada o improcedente, o cuando la medida cautelar fuera de proceso ha sido ejecutada pero la formalización de la demanda se produjo vencido el plazo del artículo 636 del CPC, deben ser declaradas improcedentes por haber caducado el derecho ex artículo 427, inciso 3 del CPC.
- 19 La interpretación correctiva comprende a la interpretación restrictiva, extensiva y modificativa (Chiassoni, 2007, pp. 129 y 133). Con una ligera variación, Guastini (2011, pp.

la “solicitud cautelar” dentro de los significados posibles del sintagma “demanda”, máxime cuando esta se encuentra acorde con el *derecho de acceso a la justicia*, pues de este modo se evitará la anulación de lo actuado y el archivo del proceso.

## VII. Conclusiones

El propósito del presente ensayo ha sido evidenciar que el problema que surge a raíz de formalizar la demanda fuera del plazo de caducidad del derecho ex artículo 18, inciso 1 del TUO LPCA (cuando previamente se ha interpuesto una solicitud cautelar) puede adquirir cierto nivel de complejidad, provocando que el argumento literal, que sugiere declarar la caducidad, sea la opción menos adecuada y racional.

De esta manera, la interpretación extensiva del sintagma “demanda” resulta necesaria, pues, aparte de que con ella se privilegia el argumento teleológico (el interés manifiesto de la parte de seguir cuestionando la decisión administrativa que causó estado), también se satisface el *derecho de acceso a la justicia* del demandante.

## Bibliografía

### Doctrina

Ariano Deho, E. (2003). Prescripción, “cuestiones” declarables de oficio y cosa juzgada. *Problemas del proceso civil* (pp. 101-120). Jurista.

Ariano Deho, E. (2006). Renuncia y alegación de la prescripción entre el Código Civil y el Código Procesal Civil. *Ius et Veritas*, 16(33), pp. 198-2017. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12351>

Ariano Deho, E. (2016). Reflexiones sobre la prescripción y la caducidad a los treinta años de vigencia del Código Civil. In *limine litis. Estudios críticos de derecho procesal civil* (pp. 537-546). Instituto Pacífico.

Barbosa Moreira, José Carlos (1968). O juízo de admissibilidade no

---

97-100) sostiene que la interpretación correctiva solo se compone de la interpretación restrictiva y extensiva. Véase también Iturralde Sesma (2014, p. 65)

sistema dos recursos civis (Tese de Concurso para a docência livre de Direito Judiciário Civil na Faculdade de Direito da Universidade do Estado de Guanabara). *Revista de Direito*, Vol. 19, pp. 76-222.

Calamandrei, P. (1936). *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*. CEDAM.

Cavani, R. (2016). Fijación de puntos controvertidos: una guía para jueces y árbitros. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, 6(2), pp. 179-200. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/16422/16809>

Cavani, Renzo (2017). ¿Qué es una resolución judicial? Un breve estudio analítico para el derecho procesal civil peruano. *Ius Et Veritas*, 55, pp. 112-127. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19762>

Cavani, R. (2018). *Teoría impugnatoria: recursos y revisión de la cosa juzgada en el proceso civil*. Gaceta Jurídica.

Chiassoni, P. (2007). *Tecnica dell'interpretazione giuridica*. Il Mulino.

Consolo, C. (2020). *Spiegazioni di diritto processuale civile* (12a ed.), (vol. I). Giappichelli.

Costa, E. F. (2013, 16 de mayo). Sentença cautelar, cognição e coisa julgada: Reflexões em homenagem à memória de Ovídio Baptista. <https://www.leonardocarneirodacunha.com.br/publicacoes/sentenca-cautelar-cognicao-e-coisa-julgada-reflexoes-em-homenagem-a-memoria-de-ovidio-baptista/>

Didier Jr., F; Oliveira, R. A. y Braga, P. S. (2015). *Curso de Direito Processual Civil. Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória* (vol. 2), (10a ed.). Jus Podivm.

Didier Jr., F. (2016). O juízo de admissibilidade na teoria geral do direito. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 6, pp. 322-354. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/21577/15580>

Guastini, R. (2011). *Interpretare e argomentare*. Giuffrè.

Huapaya Tapia, R. (2006). *Tratado del Proceso Contencioso Administrativo*. Jurista.

Huapaya Tapia, R. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Lo esencial del Derecho, 43. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Iturralde Sesma, V. (2014). *Interpretación literal y significado convencional. Una reflexión sobre los límites de la interpretación jurídica*. Marcial Pons.

Luiso, F. P. (2022). *Diritto Processuale Civile. I. Principi generali* (13a ed.). Giuffrè.

Martel Chang, R. (2015). *Los presupuestos procesales en el proceso civil*. Instituto Pacífico.

Monroy Gálvez, J. (2023). *Las pretensiones en el proceso contencioso administrativo*. Palestra.

Morón Domínguez, B. I. (2024). *El control jurídico de la administración en el Perú*. RZ Editores.

Oliveira, P. M. (2021). *Introdução aos Recursos Cíveis*. Tirant lo Blanch.

Picó I Junoy, J. (2012). *Las garantías constitucionales del proceso* (2a ed.). Bosch.

Priori Posada, G. (2009). *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo* (4a ed.). Ara.

Ruiz Bravo, H. y Mayor Sánchez, J. L. (2018). El ejercicio del derecho de acción y el plazo legal de caducidad en las medidas cautelares fuera del proceso civil. *Gaceta Civil & Procesal Civil*, 57. *Gaceta Jurídica*, pp. 301-308.

Silva, O. P. (1993). *Teoría de la acción cautelar* (M. Olivar, trad.). Sergio Antonio Fabris Editor.

## Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia de Perú (2016a, 24 de mayo). Casación N.º 9586-2014-Lima (Toledo Toribio, J. P.).

<https://apps.pj.gob.pe/cejSupremo/Expediente/ExpedienteVerPDF.aspx?data=EJE9ql9NYMx5KA1+ZNI5/ADr1jGPii2Vrkag6g0ZQ80io/>

Corte Suprema de Justicia de Perú (2016b, 1 de septiembre). Casación N.º 3576-2015-Lima (Rodríguez Chávez, J. P.).

<https://apps.pj.gob.pe/cejSupremo/Expediente/ExpedienteVerPDF.aspx?data=EN3JWF/SwBKlVA++HA5VsYch2hg2e4LrJF/AIAbDPTsC4FMIsCkwVDhtg5vq+YYESZGhbTC2mT/1K27bSQc/>

## Legislación

Constitución Política del Perú (1993).

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678>

Congreso de Perú (2000, 17 de junio). Ley N.º 27287. *Ley de Títulos Valores*.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H792056>

Congreso de Perú (2010, 10 de noviembre). Ley N.º 29618.

*Ley que establece la presunción de que el Estado es poseedor de los inmuebles de su propiedad y declara imprescriptibles los bienes inmuebles de dominio privado estatal.*

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1020133>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú (1993, 8 de enero). Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS.

*Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.*

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682685>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú (2019, 4 de mayo). Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS.

*Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.*

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1234787>

Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1997, 21 de marzo).

Decreto Supremo N.º 003-97-TR. *Texto Único Ordenado del D.*

*Leg. N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.*  
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H774215>

Presidencia de la República (1984). Decreto Legislativo N.º 295.  
*Código Civil.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682684>