NUE 1-O-2021 (CE)

IAIP contra Coordinadores de Misiones Oficiales de la Asamblea Legislativa

Caducidad de la instancia

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con diecisiete minutos del doce de mayo de dos mil veintidós.

I. Descripción del caso.

1. El 25 de febrero de 2021, en auto emitido por el Pleno de este Instituto dentro del presente procedimiento, se ordenó el inicio de oficio del procedimiento administrativo sancionador en contra de los señores **José Francisco Merino López, Yanci Guadalupe Urbina González, Alberto Armando Romero Rodriguez, Manuel Orlando Cabrera Cnadray, René Alfredo Portillo Cuadra, Milton Ricardo Ramírez Garay, Karina Ivette Sosa de Rodas, Reynaldo Antonio López Cardoza, Norma Cristina Cornejo Amaya y José Antonio Almendáriz Rivas**, todos/as diputados/as de la **Asamblea Legislativa (AL)**, por el posible cometimiento de la infracción a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), establecida en el apartado de infracciones muy graves del Art. 76 letra "a", consistente en: *"Sustraer, destruir, ocultar, inutilizar o alterar, total o parcialmente, información que se encuentre bajo su custodia o a la que tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión"*.

Asimismo, se resolvió dar trámite al presente proceso sancionador, designándose a la entonces Comisionada **Claudia Liduvina Escobar Campos** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. De igual forma, en plena observancia y respeto al Derecho de Defensa y Audiencia que debe imperar en todo procedimiento administrativo, de conformidad con el Art. 88 de la LAIP, se le corrió traslado a los indiciados para que rindieran su informe justificativo.

2. El 4 de marzo de 2021, **Manuel Orlando Cabrera Candray** presentó una nota mediante la cual expusó que en atención a la esquela de notificación recibida el día 26 de febrero del mismo año, hace del conocimiento que si presentó el informe respectivo de la misión oficial realizada en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, a la junta directiva de la Asamblea Legislativa, mismo que fue recibido por la Gerencia de Operación Legislativas el día 28 de febrero de 2020, el cual anexa a fin de comprobar lo expuesto.

Por otra parte, el 5 de marzo de 2021, **José Antonio Almendáriz Rivas** presentó el informe de defensa al que se refiere el Art. 88 de la LAIP, mediante el cual manifestó -en lo medular- que fue invitado por instrucciones de la Presidenta de la Comisión de Seguridad Pública, Diputada Federal Juanita Guerra Mena, a participar en el III Foro Regional Interparlamentario, sobre seguridad en el triángulo norte de América Central y México, en el periodo comprendido del 24 al 27 de febrero 2020; señaló que la referida invitación se hizo del conocimiento de la Junta Directiva de la **AL**, a la que se le solicitó la autorización para asistir a dicho evento, misma que fue autorizada mediante acuerdo número 1929 de fecha 20 de febrero de 2020, tanto a su persona junto con otros diputados para asistir a la misión oficial y atender la invitación de la Cámara de Diputados de México.

Continuó manifestando, que los gastos de boleto aéreo fueron cubiertos por los organizadores del evento. Asimismo, fue nombrado por la junta directiva como jefe de la delegación, quedando a su vez como responsable de realizar el informe que requiere el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (RIAL), el cual fue emitido a la junta con fecha 12 de marzo de 2020, mismo que fue aceptado mediante acuerdo número 2079 del 18 de marzo de 2020. Por lo que, considera no es procedente el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador de oficio por el presunto cometimiento de la infracción que se le atribuye.

El mismo día, el licenciado Fernando José Jiménez, actuando en calidad de apoderado administrativo y judicial especial del indiciado **René Alfredo Portillo Cuadra**, presentó el informe de defensa correspondiente. En el referido informe, el licenciado interpuso incidente de nulidad del acto administrativo de admisión del procedimiento sancionador iniciado de manera oficiosa por falta de motivación y requisitos esenciales, con base a lo previsto en los Arts. 151 numeral 3 y 36 literal “b” de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

Ello en virtud de que existe la obligación de fundar las decisiones en hechos concretos y veraces, y seguir el procedimiento previsto sin prescindir ninguna etapa.

Agregó que, si un acto administrativo en el que se requiere que se detalle puntualmente los elementos de hecho y de derecho, es emitido en evidente ausencia o falta de elementos propios de un proceso debidamente configurado, es decir, debido proceso, se constituye en un acto que interfiere en el pleno ejercicio de los derechos constitucionales, haciendo referencia a los derechos de audiencia y defensa, respetando los presupuestos legales correspondientes.

Por otra parte, continuó manifestando que si bien las noticias son fuente de información, para poder iniciar un procedimiento sancionatorio y atribuir una supuesta conducta de infracción a cualquier persona, no basta solamente guiarse por lo publicado por un medio de comunicación. Pues, estima, se debe analizar si estas notas periodísticas, pueden tener la validez necesaria para ser prueba electrónica, dado que no ofrece ningún requisito básico de seguridad comparable en el procedimiento. Además, señaló que no se ha realizado una verdadera justificación u origen del documento controvertido, respecto a su seguridad e integridad, debido a que este podía ser elaborado o modificado por cualquier persona y en consecuencia no merece credibilidad.

Finalmente, expusó que el informe objeto de controversia en el caso de mérito, fue presentado en tiempo y forma por su poderdante al presidente de la junta directiva, con fecha 24 de febrero de 2020. Por consiguiente, solicitó que se le legitime la personería con la que comparece; se tenga por interpuesto el incidente de nulidad de pleno derecho del acto administrativo consistente en el auto de inicio pronunciado por este Instituto, a las quince horas con veintitrés minutos del veinticinco de febrero del año en curso y se declare la misma; y por último, que de conformidad al Art. 112 y 154 de la LPA, se desestime el presente procedimiento sancionatorio en contra de su mandante, por falta de configuración de la tipicidad objetiva y subjetiva de la infracción atribuida.

En esa misma línea, el 8 de marzo del 2021, el licenciado Oscar Gilberto Canjura Zelaya, actuando en calidad de apoderado general judicial y administrativo de las indiciadas **Norma Cristina Cornejo Amaya** y **Yanci Guadalupe Urbina González**, presentó el informe de defensa al que se refiere el Art. 88 de la LAIP. En dicho informe, el apoderado

manifestó que el presente caso se basa en una investigación deficiente e infundada, por tener lugar a raíz de la utilización de información contenida en internet, sin investigar, verificar o constatar la veracidad y autenticidad de la información publicada en los mismos. Consecuentemente, considera que se han vulnerado los principios de legalidad y verdad material contenidos en el Art. 3 numeral 1 y 8 de la LPA.

En tal sentido, agregó que en atención a lo dispuesto en los Arts. 11, 12, 14 y 86 de la Constitución, las conductas mediante las cuales una autoridad administrativa pretenda deducir responsabilidades e imponer sanciones deben encontrarse descritas en la ley. También indicó que para sancionar a un sujeto, la conducta atribuida debe estar subsumida y tipificada en una norma como infracción, por lo que, debe exigirse la adecuación de las circunstancias objetivas y personales de la ilicitud y de la imputabilidad, rechazando cualquier interpretación extensiva, analógica o inductiva, tal como lo prevé el Art. 139 numeral 2 de la LPA.

En razón de lo anterior, manifestó que para que se materialice la conducta tipificada -y atribuida a sus mandantes- como "ocultar", en los términos previstos por el Art. 76 letra "a" de la LAIP, debe existir en primer lugar, la acción de esconder, tapar, disfrazar, encubrir, información que se encuentre bajo custodia o a la que tengan acceso sus representadas en razón de cargo o comisión. En segundo lugar, era un requisito que se les hubiese requerido la información por parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la AL (UAIP). Por último, que sus poderdantes hubiesen efectuado acciones concretas para ocultar dicha información. Sin embargo, la UAIP no realizó acciones encaminadas a requerir dicha información.

Finalmente, expresó que toda la información relacionada a las misiones oficiales realizadas por sus representadas han sido elaboradas y debidamente presentados, ante las autoridades correspondientes del Órgano Legislativo, por tanto, no son ellas las responsables de su resguardo o archivo sino la Gerencia de Operaciones Legislativas y la UAIP, las cuales nunca han requerido dicha información a sus mandantes, y tampoco la ha solicitado la junta directiva de la AL. Por consiguiente, estima improcedente la conducta atribuida a las indiciadas.

Por otra parte, con base en los Arts. 59 de la LAIP en relación al Art. 52 de la LPA, el apoderado solicita la recusación de los Comisionados: **Ricardo José Gómez Guerrero**, en virtud de ser persona identificada con los intereses del Gobierno Ejecutivo y quien ha elaborado propuestas en beneficio de este; **Luis Javier Suárez Magaña**, quien previo a su nombramiento como Comisionado del IAIP se desempeñaba como Gerente de Operaciones y Encargado de la Unidad de Género (Ad honorem) de la SIGET en el Órgano Ejecutivo; y **Roxana Soriano Acevedo**, alegando falta de independencia partidaria, agregó además, que lo que se pone en duda es la objetividad e imparcialidad con la que puedan actuar los referidos Comisionados en el presente procedimiento.

Bajo ese contexto, solicitó que se remita el expediente a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia a efecto de que sustancie y resuelva la petición de recusación, de conformidad al Art. 52 de la LPA, ello en virtud de que es la mayoría de Comisionados los recusados. Y una vez resuelta dicha recusación se tenga por contestada la denuncia en los términos expuestos, admitiendo la prueba ofrecida y se tenga interpuesta la excepción de atipicidad alegada.

Unido a ello, el 8 de marzo de 2021, el indiciado **José Francisco Merino López** presentó su informe de defensa, mediante el cual expresó que en los archivos de la Unidad de Operaciones Legislativas de la AL, constan los acuerdos que respaldan su participación en la misión oficial de enero 2020, los cuales fueron conocidos bajo las siguientes referencias: i) acuerdo número 1474 del 6 de diciembre de 2019, en el que la AL acordó aprobar la misión oficial para atender la invitación de la Unión Interparlamentaria y participar en la "Quinta Reunión del Grupo del Alto Nivel sobre la Lucha contra el Terrorismo y Extremismo Violento" en Ginebra, Suiza, del 15 al 18 de enero de 2020; ii) acuerdo número 1670 del 8 de enero de 2020, por medio del cual la AL acordó ampliar la fecha de la misión aprobada, para asisitr al evento del 14 al 18 de enero de 2020; y, iii) acuerdo número 1931 mediante el cual, la junta directiva de la AL, acordó aceptar el informe de misión oficial presentado por Merino López, estableciendo en el mismo, que el referido informe sería remitido al archivo especial en la biblioteca de la AL y una copia a la oficina de Información Pública.

Además, señaló que de esa manera, su actuación estuvo revestida de legalidad, acatamiento y cumplimiento de sus deberes establecidos en el Art. 61 número 5 del RIAL.

Consecuentemente, solicitó que se admita como prueba de descargo las certificaciones originales de acuerdos números 1474, 1670 y 1931 emitidos por la junta directiva de la AL y copia certificada del informe de su participación en la misión oficial citada supra, y con base a la prueba y alegaciones de descargo presentadas, se absuelva, finalice y finiquite el proceso administrativo sancionador, conforme a la ley.

Por último, el 9 de marzo de 2021, el indiciado Reynaldo Antonio López Cardoza presentó su informe de defensa, manifestando en lo medular que por acuerdos de la junta directiva de la AL, realizó misiones oficiales a Suiza y Estados Unidos con el objetivo de generar alianzas entre los países y tener un acercamiento con los diferentes grupos sociales y políticos de la región. En tal sentido, expresó que los respectivos informes fueron presentados, sin embargo, no han sido colgados en la página web de la AL. Por tanto, no existe tal configuración de la infracción que se le atribuye, contenida en el Art. 76 literal "a" de la LAIP, ya que los archivos existen y no han sido alterados, sustraídos, destruidos ni ocultados.

Por consiguiente, con la finalidad de demostrar los argumentos manifestados supra, ofreció como medios probatorios los siguientes: a) copia del informe de la misión oficial, aprobada mediante acuerdo de junta directiva número 2400 el 2 de septiembre de 2020, para asistir a la reunión con la comunidad salvadoreña en Colorado, Estados Unidos; b) copia del informe de la misión oficial aprobada mediante acuerdo de junta directiva número 1869 del 17 de febrero de 2020, para asistir a la reunión del Grupo Asesor de la Alianza Parlamentaria Mundial para la Salud, los Derechos y el Desarrollo (PGA); c) copia del informe de misión oficial, aprobada mediante acuerdo de junta directiva número 1661 del 8 de enero de 2020, para asistir a la jornad de reuniones y trabajo con salvadoreños residentes en Houston, Texas, Estados Unidos de América; y d) copia del informe de misión oficial, aprobada mediante acuerdo de junta directiva número 1741 del 22 de enero de 2020, para asistir al foro para tratar temáticas relativas a planes de vivienda para jóvenes y participación en la política, realizada en España. Finalmente, solicitó que se tenga por rendido en tiempo y forma el informe de defensa, se tengan por ofrecidos los medios probatorios y se continúe con el trámite de ley.

3. El 3 de diciembre de 2021, el licenciado Fernando José Jimenez, actuando en calidad de apoderado de **René Alfredo Portillo Cuadra**, remitió -vía correo electrónico- escrito mediante el cual solicitó que se declare la caducidad de la instancia del presente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 89 de la LPA, en virtud de que dicha disposición legal señala un plazo máximo de nueve meses para que la administración pública resuelva sobre los casos sometidos a su conocimiento.

Agregó que, en el caso de mérito, este ente no emitió ni notificó resolución final expresa que pusiera fin al procedimiento administrativo sancionador, por lo que, la consecuencia legal ante esta inactividad es la declaratoria de caducidad del mismo.

II. No obstante lo anterior, es importante que este Instituto haga las siguientes valoraciones:

A. Los procedimientos administrativos sancionadores pueden iniciarse de oficio o por denuncia ciudadana, de conformidad con el Art. 64 numeral 1º de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), esto en virtud que el Art. 78 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública (RELAIP), habilita que los procedimientos sancionatorios se puedan iniciar de oficio o mediante denuncia de cualquier persona.

Sobre ello, resulta oportuno aclarar que el Derecho Administrativo Sancionador, como toda rama del derecho, se guía por una serie de principios que constituyen un criterio informador de la actividad de la Administración Pública, relacionado al poder punitivo del Estado. En este sentido, se puede hablar del Derecho Penal como elemento integrador del Derecho Administrativo Sancionador; es decir, la ausencia de un ordenamiento penal administrativo no debe interpretarse como una puerta abierta para la aplicación libre y arbitraria de las facultades sancionadoras. Por lo que, las aplicaciones supletorias de los principios básicos del Derecho Penal sirven como garantía o límite en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

Así, la sanción administrativa constituye un acto de gravamen que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, mediante la privación de un derecho, como prohibición de una determinada actividad, denominada sanción interdictiva o a través de la imposición de un deber económico antes inexistente -sanción pecuniaria-.

Entre los derechos que adquieren relevancia en este proceso se menciona el de defensa y seguridad jurídica, ambos relacionados a la imputabilidad, los cuales implican una referencia ineludible a la prohibición del criterio de responsabilidad objetiva, es decir, que la activación del Derecho Administrativo Sancionador; así como en el Derecho Penal, debe responder a un principio de responsabilidad subjetiva, la cual deberá relacionarse a las acciones de desvalor que configuren el supuesto de hecho. Para ello, se deberá relacionar la infracción cometida con la voluntad del presunto infractor, a fin de poder determinar la responsabilidad que se le imputará.

Adicionalmente, es importante traer a colación el principio de legalidad -Art. 3 número 1 de la LPA- dentro del cual existe el subprincipio de tipicidad, a partir del cual, es necesaria la realización de un *"juicio de tipicidad"*, referente a la estricta adecuación de la conducta prohibida descrita en el tipo previamente establecido en la Ley, con el hecho cometido por acción u omisión objeto de sanción. Una vez configurado lo anterior, como parte del ejercicio inherente a la tipicidad, debe adecuar las circunstancias objetivas y personales determinantes de la conducta que se trate al supuesto de hecho establecido por la norma, de tal manera que la aplicación de sanciones no sea una potestad discrecional de la Administración, sino una debida aplicación de las normas pertinentes que exige certeza respecto a los hechos sancionados. En otras palabras, no podrá haber sanción si la conducta atribuida al sujeto no puede ser subsumida en la infracción contenida en la norma.

Finalmente, el Art. 76 de la LAIP menciona cuáles son las infracciones a las obligaciones que estipula la referida ley, clasificándolas en muy graves, graves y leves. En ese sentido, este Instituto tiene el propósito de identificar y definir la responsabilidad en la que puedan recaer los servidores públicos que infrinjan tales disposiciones.

B. Mencionado lo anterior, la administración –en este caso el Instituto– está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación. En este sentido, los procedimientos administrativos según lo establece el Art. 89 de la LPA, deberán concluirse por acto o resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación, haya sido ésta de oficio o a petición del interesado, salvo lo establecido en Leyes Especiales.

Al respecto, la doctrina[1] ha señalado que la inactividad de la administración produce dos efectos favorables al particular; por un lado, la prescripción y por otro, la caducidad del procedimiento ya iniciado o perención; determinando así, que la caducidad *es un modo anormal de finalización del procedimiento administrativo determinado por su paralización durante el tiempo establecido por no haber tenido lugar actos procesales por parte del órgano al que corresponde impulsar su prosecución*.

En igual forma lo ha establecido la jurisprudencia[2], al indicar que la caducidad o perención de la instancia, *"es una forma anormal o anticipada de finalización del proceso, que se ha pretendido justificar en el principio dispositivo, que implica la extinción de la relación jurídica por la inactividad de las partes durante cierto período de tiempo, configurándose como una sanción a la desidia de las mismas en darle continuidad al proceso, lo que supone un abandono de la instancia, que es el conjunto de actos procesales que se suceden desde la interposición de la demanda o del recurso ante el Tribunal superior, hasta la notificación del pronunciamiento final hacia el que dichos actos se encaminan. Así mismo, se estima que se considera como presunción de abandono del proceso, por la pérdida del interés en la tramitación del mismo.* Es decir, que los presupuestos para la procedencia de la caducidad de la instancia son: i) el transcurso del tiempo; y, ii) la paralización del proceso imputable a las partes".

Cabe mencionar que, la jurisprudencia[3] nacional ha determinado que el rol principal de la caducidad recae en la seguridad jurídica. Es decir, que la base de dicha figura se engloba en la necesidad de que los administrados tengan seguridad jurídica, en el sentido que debe darse definitiva solución a un proceso, evitando que se perpetúe indefinidamente, y su fundamento radica en la presunción del abandono del mismo por el litigante, siendo una manera práctica de liberar al órgano jurisdiccional de las obligaciones que derivan de la existencia del proceso, por ello esta figura tiene la característica de poder ser estimada de

[1] Nieto García, Alejandro. "Derecho Administrativo Sancionador", 5a Ed., editorial Tecnos, 2012, Madrid. Págs. 550 a 557.

[2] Auto interlocutorio proveído en el proceso bajo referencia 101-2013, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a las ocho horas diecinueve minutos del día veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.

[3] Sentencia proveída en el proceso bajo referencia 035-14-SA-F2, por la Cámara de Familia de la Sección de Occidente de la Corte Suprema de Justicia, a las quince horas del día lunes diecisiete de marzo del año dos mil catorce.

oficio por los Tribunales, sin más exigencia o explicación que la inactividad por el plazo de ley establecido.

En esa línea, es dable establecer que como consecuencia de los efectos jurídicos de la caducidad, este Instituto no puede seguir conociendo del caso tramitado bajo está referencia y por lo tanto, no es posible emitir un pronunciamiento respecto al incidente de nulidad planteado por el licenciado Jimenez, consecuentemente, tampoco es pertinente hacer las valoraciones respectivas sobre las recusaciones alegadas por el licenciado Canjura Zelaya.

C. Por otra parte, es necesario verificar si existe la posibilidad de ordenar nuevamente el inicio de oficio de este procedimiento administrativo sancionador. Para ello es oportuno determinar los alcances y aplicación de lo dispuesto en el Art. 79 de la LAIP, referentes a la prescripción de la acción para interponer denuncia por hechos constitutivos de infracción a la norma que nos ocupa, el cual establece lo siguiente: "*las acciones para interponer denuncia por las infracciones a la presente ley prescribirán en el plazo de noventa días contados desde la fecha en la que se hayan cometido*", frente a los plazos de prescripción de las infracciones administrativas regulados en el Art. 148 de la LPA, norma de aplicación general a los procedimientos tramitados en sede administrativa, salvo las excepciones en ella dispuestas -163 de la LPA-.

La prescripción, de acuerdo a pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en materia sancionatoria supone *un límite al ejercicio del Ius Puniendi Estatal, de forma que transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un hecho punible concreto*[4]*;* es decir, que dicha figura procesal sirve para eximir de toda sospecha al individuo cuya conducta se pretende investigar impidiendo al Estado ejercer arbitraria e indefinidamente su poder de castigo, ya que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción evitando así que el transcurso del tiempo conlleva a que el castigo previsto ante un hecho punible carezca de razón alguna, porque en buena medida, con el transcurso del tiempo y la evolución de la

[4] Sentencia pronunciada en el proceso 318-M-2004 en fecha 8-II-2007 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

realidad que rodea la materialización del supuesto hecho punible, la adecuación entre el hecho y la sanción principal podría haber desaparecido.

Aunado a ello, en la rama del Derecho Administrativo Sancionador, la figura de la prescripción juega un papel dual, siendo estas: 1) La prescripción de la autotutela declarativa, y. 2) La prescripción de la ejecución de la sanción. Para el caso en particular nos ceñiremos estrictamente en la primera de estas.

La prescripción de la autotutela declarativa, dice la jurisprudencia nacional, *es la facultad que ostenta la Administración Pública de iniciar un procedimiento con la acción correspondiente (cualquiera que sea su forma de impulso, de oficio o a petición de parte) hasta la eficacia de la declaración de la sanción*[5], resultando el límite de dicha facultad el transcurso del tiempo de la inactividad de la Administración ante la comisión de una conducta considerada como infracción, tal acontecimiento supone un límite a la potestad sancionadora de la Administración Pública dado que la eficacia jurídica de la persecución de la acción punible resulta nula cuando la autoridad competente para ejercerla omite su actuar.

Una vez dicho lo anterior, se colige que la figura procesal de la prescripción de la autotutela declarativa se configura como un límite al ejercicio del Ius Puniendi estatal, de tal forma que, si ya transcurrió el plazo previsto en la ley, no se puede iniciar la persecución de la conducta infractora; por lo que esta tutela declarativa sancionatoria no podrá materializarse en un acto administrativo válido.

En la misma línea, dice la Sala de lo Contencioso Administrativo que la prescripción de la autotutela declarativa es *la herramienta que:(a) efectiviza el derecho que tiene toda persona por el transcurso del tiempo a liberarse del estado de sospecha -derecho vinculado directamente al respeto a la dignidad de la persona y a la garantía de la defensa en juicio-; y, (b) alcanza la seguridad jurídica y afianza la justicia, impidiendo al Estado ejercer indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible permitir que se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción*[6], y es que la materialización sustancial de la prescripción en la rama administrativa responde al hecho que continuar

[5] Sentencia pronunciada en el proceso 75-18-PC-SCA en fecha 7-VI-2019 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

[6] Sentencia pronunciada en el proceso 510-2014 en fecha 21-VII-2017 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

persiguiendo posibles conductas infractoras sin un límite temporal podría devenir en un cúmulo de procedimientos pendientes de resolver que no harían sino postergar la labor de la Administración Pública, eso aunado al hecho de la clara vulneración de garantías constitucionales tales como la legalidad o la seguridad jurídica del presunto infractor.

Por su lado, la doctrina acompaña el criterio anterior en el sentido que, para Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, *"la prescripción es aplicable al derecho administrativo sancionador y ello aunque la disposición no tenga norma expresa que la regule, pues la aplicación de la prescripción a las sanciones administrativas se produce por la común sujeción de ambos órdenes, penal y administrativo, a idénticos Principios de la actividad pública punitiva o sancionadora, que impide aplicar al sancionado por una infracción administrativa un trato peor que al delincuente reservado al Código Penal, encontrándose su fundamento en el efecto destructor del tiempo, que hace a la sanción ineficaz a los fines para los cuales fue instituida a la vez que sirve a razones de seguridad jurídica, que impide que el sancionado viva en todo momento pendiente de su imposición"*[7].

Ahora bien, del anterior análisis se considera que el ejercicio de la persecución punitiva por parte de la Administración Pública puede -y debe- concurrir dentro de los límites temporales fijados para ello, justificándose tal aseveración bajo el fundamento que la prescripción por sí misma constituye un límite en el sentido que, existiendo una entidad que cuenta con las facultades para iniciar la acción y continuar la facultad sancionadora de la misma, haga un abandono de esa atribución, causando en tal situación incertidumbre sobre la situación jurídica de la contraparte si es que decide continuar con sus facultades punitivas fuera del límite temporal previsto en la ley.

Expuesto lo anterior, la LPA -norma de directa aplicación a todo procedimiento ventilado en la Administración Pública desde su entrada en vigencia- prevé en su Art. 148 que *"Los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan…"*. De lo anterior, resulta dable colegir que, en caso que una norma de carácter especial no disponga de un criterio propio respecto del plazo para la prescripción de la persecución de presuntas conductas infractoras e imposición de sanciones,

[7] Garberí Llobregat, José, Buitrón Ramírez, Guadalupe, El Procedimiento Administrativo Sancionador, Editorial Tirant lo Blanch, 41 Edición, Valencia, España, 2001, p. 158

los términos se regirán en lo dispuesto en la LPA, caso contrario, resultará aplicable lo señalado en la normativa de carácter especial.

Al respecto, la LAIP en su Art. 79 señala que: *"Las acciones para interponer denuncias por las infracciones a la presente ley prescribirán en el plazo de noventa días contados desde la fecha en que se hayan cometido…"*; es decir, que de acuerdo a la LAIP existe un plazo de noventa días para que esta Administración pueda iniciar un procedimiento con la acción correspondiente (cualquiera que sea su forma de impulso de oficio o a petición de parte), y, en caso de culminar dicho plazo y no haberse iniciado acción legal dentro del término, se entenderá que la facultad de perseguir la conducta infractora ha prescrito, anticipando con ello -en caso de haberse iniciado- la terminación del procedimiento, no siendo procedente una nueva persecución, en tanto, el plazo dispuesto por el legislador para perseguir la presunta conducta infractora culminó. De lo contrario, se generaría una incertidumbre jurídica para los presuntos infractores quienes desconocerían su situación particular, no encontrándose amparada en ninguna norma el inicio de una nueva persecución.

Para estas situaciones en particular, la prescripción resulta una cuestión que el juzgador debe apreciar de oficio cuando hubiese razones fácticas suficientes para incidir que de hecho existe. De forma tal, que se debe revisar la posible concurrencia de esta circunstancia extintiva de la responsabilidad administrativa, en aras de evitar que resulte sancionada una persona que, por especial previsión legal, está eximida de responsabilidad; puesto que el mismo interés público exige que no se castigue a quien ya la norma secundaria exime de responsabilidad por el lapso señalado para la prescripción de la persecución de una conducta atribuida.

En ese orden de ideas, en el caso de la prescripción, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha determinado que transcurrido el plazo previsto en la ley no se puede llevar a cabo perpetuamente la persecución pública derivada de la sospecha que se ha cometido una infracción administrativa.

En esta ocasión, de acuerdo a lo expuesto y a la documentación que yace agregada al expediente que resguarda este procedimiento, se incide que la acción de perseguir a los presuntos responsables por los hechos objeto de este procedimiento prescribió el 19 de abril del presente año, ello en vista de que el auto mediante el cual se ordenó el inicio del

procedimiento fue notificado a los indiciados el 26 de febrero de 2021, en ese sentido, el plazo máximo con el que contaba este Instituto para emitir una resolución definitiva caducó el 26 de noviembre de 2021, con base al Art. 89 de la LPA. Por consiguiente, de acuerdo a las reglas dispuestas en la LAIP y al cómputo de plazos realizados de conformidad con el Art. 82 de la LPA, el plazo para determinar la prescripción se reanudó a partir del 29 de noviembre de 2021.

III. Entonces, con base a los argumentos antes expuestos, este Instituto advierte que han pasado más de nueve meses desde el inicio del presente procedimiento sancionatorio en contra de **José Francisco Merino López, Yanci Guadalupe Urbina González, Alberto Armando Romero Rodriguez, Manuel Orlando Cabrera Candray, René Alfredo Portillo Cuadra, Milton Ricardo Ramírez Garay, Karina Ivette Sosa de Rodas, Reynaldo Antonio López Cardoza, Norma Cristina Cornejo Amaya y José Antonio Almendáriz Rivas**. En consecuencia, resulta procedente declarar la caducidad del presente procedimiento, con base a las razones expresadas anteriormente.

Asimismo, en virtud de lo previsto en el literal "C" del romano II, se considera pertinente decretar la prescripción del presente procedimiento sancionatorio, por configurarse la causal dispuesta en el Art. 79 de la LAIP, en el sentido de que la facultad de perseguir la acción punible ha prescrito y la resolución habitual de la misma consignará un acto nulo absolutamente de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 36 letra "b" de la LPA; aclarando a su vez, que no resultará posible iniciar un nuevo procedimiento sancionatorio por la misma conducta contra los respectivos indiciados, a fin de garantizar su seguridad jurídica.

IV. Decisión del caso.

Por tanto, con base a las razones anteriormente expuestas y disposiciones citadas, además de los artículos 6, 11 y 86 de la Constitución de la República, este Instituto **resuelve:**

a) Declarar la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, iniciado de oficio en contra de **José Francisco Merino López, Yanci Guadalupe Urbina González, Alberto Armando Romero Rodriguez, Manuel Orlando Cabrera Candray, René Alfredo Portillo Cuadra, Milton Ricardo Ramírez Garay, Karina Ivette Sosa de Rodas, Reynaldo Antonio López Cardoza, Norma Cristina Cornejo Amaya y José Antonio Almendáriz Rivas**, por el presunto cometimiento de la infracción muy grave

contemplada en el Art. 76 letra ‘‘c’’ de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) consistente en: *‘‘No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Instituto’’*, por las razones expresadas anteriormente.

b) Hacer saber a las partes que en contra de este acto administrativo cabe el recurso de reconsideración; sin embargo, pueden directamente acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa si así consideran necesario. De presentar el recurso de reconsideración este no suspende el plazo establecido en el Art. 25 literal “a” de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

c) Transferir al archivo el presente expediente una vez esta resolución adquiera estado de firmeza.

Notifíquese. –

------DHS--------RGOMEZ----------AGREGORI-------GERARDO.J.GUERRERO------- PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LO SUSCRIBEN”””””””””””””””””””””””””””””””””””””RUBRICADAS”””