



NUE 92-A-2016 (LS)

Vega Castañeda contra Corte Suprema de Justicia (CSJ)

Resolución de Silencio Positivo

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con treinta y cinco minutos del trece de octubre de dos mil veinte.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **José Antonio Vega Castañeda**, en adelante “el apelante”, en contra de la resolución emitida por la oficial de información de la **Corte Suprema de Justicia (CSJ)**, bajo la referencia UAIP/1586/RR/298/2016, de fecha catorce de abril de dos mil dieciséis.

Descripción del caso:

I. El dieciocho de abril de dos mil dieciséis, el apelante presentó una solicitud a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **CSJ**, requiriendo lo siguiente: “informe sobre la audiencia del Dr. Ángel Góchez Marín en los despachos de los magistrados de la Sala de lo Constitucional, informando días y horas y asunto discutido, en el periodo comprendido del año 2015 y del primero de enero a la fecha de la solicitud.”

En este sentido, el catorce de abril de dos mil dieciséis, el oficial de información resolvió: “*entregar a José Antonio Vega Castañeda, los memorándum de fecha ocho, cinco, trece, todos de abril de dos mil dieciséis y la nota de fecha trece de abril de ese mismo año*”, en la cual se detalla que la información que había solicitado el apelante es de carácter inexistente.

En este sentido, este Instituto admitió el recurso de apelación y designó a la ex comisionada Herminia Funes para que tramita el presente procedimiento, recabará pruebas y elaborará el proyecto de resolución definitiva. No obstante, dicha comisionada renunció a su cargo el día 11 de marzo del año dos mil diecinueve. En este sentido, se nombró como comisionado propietario por parte del sector de periodistas a Luis Javier Suarez Magaña.

EL 22 de junio del año 2016, se realizó la audiencia oral con la presencia de ambas partes. Cabe mencionar que la mencionada audiencia se celebró con la configuración del

pleno anterior. Sin embargo, dicho pleno no emitió resolución definitiva en los plazos establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Durante la tramitación de dicha audiencia, se solicitó como prueba para mejor proveer una copia certificada de la agenda diaria del ex Magistrado de la Sala de lo Constitucional, Rodolfo González, en el período comprendido desde el 1 de enero del 2015 hasta el 1 de abril del 2016.

No obstante lo anterior, el día 9 de julio del año 2016, el apoderado del ente obligado de aquel entonces, solicitó la nulidad de dicha prueba para mejor proveer argumentando -en lo medular- que la misma no había sido debidamente motivada por parte de este Instituto para su realización, en el acta de audiencia oral respectiva.

El 2 de septiembre de 2019, se admitió el incidente de nulidad planteado por el apoderado del ente obligado de aquel entonces, en contra de la prueba para mejor proveer mencionada anteriormente. En este sentido, se le confirió traslado en el plazo de cinco días hábiles para que expresara su posición frente al incidente de nulidad planteado por el ente obligado. Sin embargo, no remitió comunicación alguna a este Instituto en el plazo mencionado anteriormente.

Posteriormente, el 20 de agosto de dos mil veinte, el Instituto determinó que la presente configuración del Pleno del Instituto difería sustancialmente de la que conoció originalmente el caso y participó de la audiencia oral, ya que el pleno de Comisionados que estuvo en dicha audiencia ya no se encuentra actualmente en funciones. Con base a esto último, se ordenó la repetición de la audiencia oral del caso, para que el pleno actual conociera sobre el caso en cuestión y presenciara la producción de la prueba; esto con el fin de lograr certeza en la decisión que se tomara y para salvaguardar los derechos y garantías procesales de las partes.

En consecuencia, debido a que fue la configuración del pleno anterior quien solicitó la prueba para mejor proveer y que se justificó la repetición de la audiencia oral, ya no tendría sentido conocer dicho incidente, ya que el objeto del mismo iba enfocado a la prueba para mejor proveer. Por lo que, se consideró dejar sin lugar el incidente de nulidad y la realización de la prueba para mejor proveer en cuestión.

El día 26 de agosto del corriente año, el apoderado actual del ente obligado presentó recurso de revocatoria donde solicita la caducidad de la instancia debido a que no se le dio impulso al presente procedimiento, habiendo transcurrido ya más de 3 meses sin actividad, esto con base al Art. 133 y 137 del CPCM.

Asimismo, manifestó que si en dado caso este Instituto no diera ha lugar la caducidad de la instancia, solicitó que se declare la nulidad del auto emitido a las diez horas con treinta y siete minutos del veinte de agosto de dos mil veinte, en la cual se declara sin lugar el incidente de nulidad y la repetición de la audiencia; en el sentido que la audiencia oral del presente caso ya se había celebrado el día 22 de junio de 2016, la cual se hizo efectiva y que dicha etapa procesal precluyó, quedando el recurso de apelación en estado de dictar resolución definitiva. Asimismo, hizo la acotación que en dicha audiencia se actuó como órgano institucional, no como órgano persona; por lo que, argumentó que resulta irrelevante que se repita la realización de la audiencia oral, ya que la misma ya había sido efectiva. También, en cuanto a dar no ha lugar a la nulidad de la prueba para mejor proveer, argumentó que no fue suficientemente motivado, ya que la misma ya había sido admitida en su momento. Por lo que solicitó también que se resuelva sobre el incidente de nulidad.

Análisis del caso:

Habiendo dicho lo anterior y con base al recurso de revocatoria planteado, este instituto considera procedente analizar primeramente la nulidad alegada y posteriormente pronunciarse con la caducidad incoada. En consecuencia, el orden lógico de esta resolución será el siguiente: **(I)** Consideraciones sobre el recurso de revocatoria interpuesto por la CSJ en relación a la nulidad alegada; y, **(II)** Consideraciones sobre la caducidad incoada y valoraciones sobre el Silencio Administrativo regulado en la LAIP antes de la vigencia de la LPA, junto con su aplicación al presente caso.

I. Con relación al incidente planteado, retomando lo manifestado por parte del ente obligado, expresó -en lo medular- que los artículos incoados por este Instituto para alegar la repetición de la audiencia oral no encajan en el mismo, debido a que en el presente caso, se hizo efectiva el día 22 de junio del 2016; por lo que, no se encuentra en ninguno de los

supuestos de suspensión contenidos en el Art. 211 del CPCM, debido a que la referida audiencia no se interrumpió.

Asimismo, alegó que dicha etapa en el presente procedimiento precluyó, en el sentido que ya se había realizado la audiencia oral del caso sin interrupciones; por lo que, la interposición de la repetición de la audiencia oral vulneraría el principio de preclusión de los plazos procesales. También, haciendo alusión a la jurisprudencia actual, alegó que si bien la configuración de pleno difiere de la que conoció en audiencia oral, el actuar de estas permanece en el tiempo.

Finalmente, indicó que en relación al incidente de nulidad que ya había sido admitido por parte de este Instituto y posteriormente declarado sin lugar, vulnera el derecho a la seguridad jurídica que establece el Art 2 inc 1 de la CN, debido a que no se motivó debidamente dicha decisión administrativa.

Con base a lo anterior, este Instituto hace las siguientes consideraciones:

a) Con base al Art. 51 y 58 letra a) de la LAIP, este Instituto tiene como principal función velar por la correcta interpretación y aplicación de la LAIP. Asimismo, conforme al Art. 3 letra d) del reglamento interno del IAIP, el Pleno de Comisionados es un organismo colegiado, quien a su vez es la máxima autoridad de dicha institución, que se encuentra integrado por 5 comisionados, con una duración máxima de 6 años en el cargo sin la posibilidad de poder ser reelegidos (Art. 52 de la LAIP).

Ahora bien, una de las atribuciones que tiene este Instituto, de acuerdo a lo establecido al Art. 91, es la realización de audiencias orales, las cuales se dan con la presencia de ambas partes y de los Comisionados y Comisionadas de este Instituto, cuyo principal objeto es el ofrecimiento probatorio conforme al Art. 90 de la LAIP.

En relación a esto último, una vez efectuada la audiencia oral y con base al Art. 96 de la LAIP, el pleno de comisionados resolverá conjuntamente los procedimientos que en este Instituto conozca en la audiencia respectiva, donde resolverá sobre asuntos sobre revocar o modificar las decisiones del Oficial de Información y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, que reclasifique la información, o bien, que modifique tales datos, establecer

sanciones o requerir el trámite de imposición de las mismas a las autoridades respectivas, confirmar la decisión impugnada del Oficial de Información, etc.

b) Habiendo establecido lo anterior, la lógica que siguen las audiencias orales en los procedimientos que se ventilan en esta sede administrativa, se ventilan en el principio de inmediación, la cual la jurisprudencia constitucional de nuestro país la ha definido este principio como: *“[...] el conocimiento directo, por parte del órgano jurisdiccional de los distintos elementos subjetivos y objetivos que componen el proceso. Su aplicación exige, en primer lugar, una vinculación personal y constante del juez con los partícipes del proceso (partes, terceros, testigos, peritos), que le permita ponderar actitudes, gestos y reacciones de éstos; en segundo lugar, contacto directo con todo el material probatorio del mismo (documentos, declaraciones, inspecciones judiciales etc...). Así pues, al principio de inmediación en sentido estricto y sólo con referencia a los procesos dominados por el signo de oralidad, es aquel que exige el contacto directo y personal del juez o tribunal con las partes y con todo el material del proceso, excluyendo cualquier medio indirecto de conocimiento judicial. En la estructura del proceso por audiencias, la inmediación implica la correlación entre los sujetos del proceso, la cual ha de ser permanente y directa...”*¹

En este sentido, dicho principio de inmediación es el principal fundamento que sirve como garantía para las partes que intervienen en los procedimientos, para respetar y hacer valer los beneficios, donde puedan alegar los hechos, solicitar peticiones y proponer prueba para sustentar todas sus actuaciones dentro del procedimiento.

Ahora bien, con respecto al principio de preclusión de plazos, este no debe de aplicarse de forma aislada, pues bien existen otros principios procesales que deben respaldar todas las fases del procedimiento, para configurarlo conforme a las garantías constitucionales; en ese sentido, el principio de inmediación que ya fue mencionado anteriormente, juega un papel importante en este cometido, pues garantiza de forma certera que el tomador de la decisión tenga el contacto con todas las fases y sobre todo con la prueba, que no puede ser sustituida con una grabación donde los tomadores de la decisión no participaron, tal como fue argumentado por el apoderado del ente obligado; por lo que,

¹ Resolución de la Sala de lo Constitucional de fecha siete de octubre de dos mil once. REF: 305-2011

no puede soslayarse con el argumento de la aplicación exclusiva del principio de preclusión de plazos, el cual puede exceptuarse cuando exista, como es el caso, una situación como la advertida en el presente procedimiento, por lo que no resulta válido este argumento.

Por otro lado, sobre el argumento que este Instituto intervino como Órgano titular y no como persona, es importante advertir que, a consideración de este Pleno, si bien dicho principio busca la continuidad de las funciones de la entidad, este como en el caso que anteriormente se analizó con el principio de preclusión, no puede soslayar el principio de inmediación y violarse garantías constitucionales a las partes, sobre la valoración basada en aspectos con el contacto directo con las partes y con la prueba ratificada en la audiencia oral.

Dicho lo anterior, en relación al porqué este instituto resolvió declarar sin lugar la interposición del recurso nulidad interpuesto por el apoderado de aquel entonces de la CSJ y mismo que ya había sido admitido por este Instituto, fue basado por la lógica del principio de inmediación que se mencionó anteriormente, pues es preciso señalar que el 22 de junio del año dos mil dieciséis, cuando se realizó la audiencia oral del presente caso donde comparecieron ambas partes junto con la presencia de los comisionados: Carlos Adolfo Ortega Umaña, Max Fernando Mirón Alfaro, Mauricio Antonio Vásquez López y María Herminia Funes de Segovia. Posteriormente el día 22 de febrero del año dos mil diecinueve hubo una nueva configuración de pleno, donde ya no se encuentran en funciones los ex Comisionados mencionados anteriormente. Asimismo, el día 11 de marzo de dicho año renunció al cargo la ex Comisionada Herminia Funes, quien era la instructora del presente procedimiento.

En tal sentido, este Instituto consideró que la configuración procesal que manda la LAIP para este tipo de casos, que es la audiencia oral, cuya función repercute en el respeto de los derechos y las garantías de las partes; como consecuencia, en aplicación del principio de inmediación establecido en el Art. 10 del CPCM, se exige de parte del juzgador una correlación directa entre la producción de prueba y la emisión del acto decisorio, con el fin de garantizar que la resolución emitida responde y se basa estrictamente el desfile probatorio correspondiente.

En tal sentido, con base a los Art. 211 y 214 del CPCM, de aplicación supletoria al presente procedimiento, prevén la necesidad de repetir actos procesales como las audiencias, en los casos en que por efecto del paso del tiempo o por imposibilidad física el juzgador que participó en la audiencia se vea inhibido para emitir el acto decisorio, especialmente en los casos en que quien presenció materialmente la audiencia, al momento de dictar la sentencia ya no cuente de la investidura que lo habilite como juez.

En razón de lo antes descrito, este Instituto consideró imprescindible la repetición de la audiencia oral en razón que el Pleno actual conociera sobre el procedimiento en cuestión, para que conociera los argumentos de cada una de las partes y que presenciara la producción de la prueba, con el fin de lograr certeza en la decisión que se tomará y salvaguardar los derechos y garantías procesales de las partes.

En concordancia con lo anterior, cabe mencionar el fondo de la pretensión del incidente de nulidad era con relación a la prueba para mejor proveer que había sido ordenada por el pleno de comisionados que integraba la configuración anterior; por lo que, dado que se consideró la repetición de la audiencia oral para que la nueva configuración conociera el presente caso, este Instituto consideró innecesario la realización de esta diligencia, ya que con base al principio de inmediación, se le garantiza el derecho de audiencia, de ambas partes, así como también que los mismos presentaran sus alegaciones o presentaran prueba que consideran necesaria para tales efectos.

En consecuencia y por las razones descritas anteriormente, este Instituto declaró sin lugar la realización de la diligencia de la prueba para mejor proveer, consistente en proveer una copia certificada de la agenda diaria del ex Magistrado de la Sala de lo Constitucional, Rodolfo Gonzalez, en el período comprendido desde el 1 de enero del 2015 hasta el 1 de abril del 2016 y, en consecuencia, se dejó sin efecto el incidente de nulidad planteado, debido a que el objeto de controversia que había originado dicho incidente se dejó sin lugar.

Por ende, por todos los argumentos expresados anteriormente, este Instituto considera procedente dar no ha lugar el recurso de revocatoria referente a declarar la nulidad del auto de fecha 20 de agosto del corriente año, donde se ordenó la repetición de

la audiencia oral del presente caso y el dejar sin lugar el incidente de nulidad descrito anteriormente.

II. Una vez aclarado lo anterior, y siguiendo con el recurso de revocatoria interpuesto por el apoderado de la CSJ, retomando el argumento del ente obligado -en lo medular- expresó que solicita la caducidad de la instancia debido a que no se le dio impulso al presente procedimiento, habiendo transcurrido ya más de 3 meses sin actividad, esto con base al Art. 133 y 137 del CPCM.

Con relación a esto, cabe mencionar que si bien es cierto el CPCM establece causales de caducidad del procedimiento en cuestión, la LAIP contempla en su Art. 99 que el Instituto no hubiere resuelto el recurso de acceso a la información en el plazo establecido, la resolución que se recurrió se entenderá revocada por ministerio de ley.

Esta disposición expresada anteriormente es una figura procesal que hace referencia sobre la inactividad por parte de la Administración Pública para emitir respuesta en el plazo establecido por el ordenamiento jurídico aplicable, y que puede tener como consecuencia la configuración de una ficción legal conocida como “**Silencio Administrativo**”. Este silencio puede ser constituido de forma negativa o positiva. Para ambos casos, la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en el siguiente sentido²:

“El **silencio positivo** presume ante la inactividad de la Administración una respuesta favorable a las peticiones del administrado. Esta es la excepción, **ya que se configura únicamente cuando una ley especial lo establece de esa manera. Algunas leyes especiales regulan la figura del silencio positivo [...]**, se entenderá entonces, resuelto a favor del solicitante, quedando el mismo facultado para el ejercicio de su derecho. Es decir que, en virtud del silencio positivo, transcurrido el plazo de resolución establecido concretamente en la norma especial, sin que haya respuesta de la Administración se entiende estimado lo solicitado.

² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva 255-2013, del 06-VII-2015.

Por otra parte, existe otra figura legal que se le denomina: **silencio administrativo negativo** se configura cuando un administrado hace una petición a la Administración Pública competente y ésta no le notifica resolución alguna [...], es decir, se entiende que la respuesta de la autoridad ha sido desestimatoria, en virtud de una ficción legal que habilita al ciudadano para acudir a la sede judicial”.

Aunado a lo anterior, el silencio administrativo³ “tiene por objeto servir como garantía administrativa para los ciudadanos frente al hecho que la administración incumple con el deber legal de dictar y notificar resolución expresa en un plazo determinado”. Entendiéndose que esta figura está encaminada, en principio, a la garantía del administrado más que de la Administración misma.

Asimismo, la Sala de lo Constitucional en sentencia emitida a las nueve horas del día siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, pronunciada en el proceso de Amparo con referencia 159-98 menciona lo siguiente: “(...) La figura del silencio administrativo surge como un medio de defensa del administrado frente a la pasividad y/o demora de la Administración. En ese sentido, el silencio administrativo constituye una presunción legal ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa; es decir, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente, presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o estimatorio.

En este contexto, tal como se mencionó anteriormente, el Art. 99 de la LAIP, contempla que “si el Instituto no hubiere resuelto el recurso de acceso a la información en el plazo establecido, la resolución que se recurrió **se entenderá revocada por ministerio de ley**”.

Ahora bien, del articulado descrito es preciso señalar que el plazo para emitir una resolución según lo dispuesto en el Art. 96 de la LAIP, será “dentro de los tres días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia [...]”, en ese sentido, la audiencia oral fue celebrada el día 22 de junio del año 2016, en consecuencia al no haber sido emitida resolución sobre el caso en comento, por el anterior Pleno, se configura la figura del

³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva 409-2017, del 09-I-2018.

silencio administrativo positivo, pues a la época que data el procedimiento le era aplicable plenamente lo establecido en la LAIP. Asimismo, se deberá revocar el señalamiento de audiencia por contrario imperium, ya que se ha procedido a decretar el silencio administrativo.

Aunado a ello, Juan Carlos Cassagne sostiene que *la norma legal exige la intervención activa del administrado al obligarlo a requerir pronto despacho frente a la inactividad de la Administración como condición para que opere el silencio, salvo que una norma especial prevea un plazo expreso dentro del cual la administración deba emitir pronunciamiento concreto.*⁴

En consecuencia, la LAIP –entendiéndose como la ley especial– establece **el silencio positivo como efecto del vencimiento del plazo máximo sin que se hubiera dictado resolución expresa**. Por tanto, **es esta figura la que debe aplicarse al presente caso**, revocándose la resolución emitida por la oficial de información de la **Corte Suprema de Justicia por ministerio de ley** y se estima lo solicitado por **José Antonio Vega Castañeda**

Asimismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha señalado que “en virtud del principio de legalidad, la Administración solo puede actuar cuando la ley la faculte, en tanto, toda acción administrativa se nos presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley, y por ella delimitado y construido”; siendo para este caso que la LAIP faculta al Instituto a aplicar el silencio en sentido positivo.

Por lo tanto, este instituto considera procedente decretar el silencio positivo en el presente caso, en la cual se entenderá revocada la resolución del oficial de información de fecha 14 de abril del año dos mil dieciséis por ministerio de ley, y consecuencia, ordenarle a la **CSJ** que entregue la información relacionada a: *informe sobre la audiencia del Dr. Angel Gochez Marín en los despachos de los magistrados de la Sala de lo Constitucional, informando días y horas y asunto discutido, en el periodo comprendido del año 2015 y del primero de enero a la fecha de la solicitud*

⁴ Juan Carlos Cassagne *Derecho Administrativo*, tomo 2 (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002), 110.

