



**NUE 20-D-2019 (CM)**  
**Palomo Sosa contra Turcios Salazar**  
**Sobreseimiento**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las once horas con treinta minutos del veintiuno de julio de dos mil veinte.

El presente procedimiento administrativo sancionador, ha sido promovido por el ciudadano **Carlos Eduardo Palomo Sosa** contra **Zoila Guadalupe Turcios de Salazar** - ex Gerente de Recursos Humanos del Ministerio de Economía (MINEC)-, por la presunta infracción descrita en la letra “b” del apartado de las infracciones graves del art. 76 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), consistente en “*denegar información no clasificada como reservada o confidencial*”, esto en relación con la solicitud de información realizada con referencia MINEC-2019-0081, y que este Instituto conoció en alza dentro del expediente NUE 41-A-2019 (SP).

Respecto a lo cual este Instituto en auto de fecha 29 de julio de dos mil diecinueve, admitió dicha denuncia y requirió a la parte denunciada su informe de defensa, de conformidad a lo establecido en el art. 88 de la LAIP.

Este día, el denunciante remitió vía correo electrónico a este Instituto, escrito por medio del cual en virtud de lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley de Procedimientos Administrativos pide que se tenga por desistida la denuncia interpuesta; por lo que, este Instituto estima procedente hacer las siguientes acotaciones:

***Análisis del desistimiento interpuesto por el denunciante:***

Visto el contenido de la documentación recibida en el presente caso, es pertinente hacer el análisis técnico jurídico de la pertinencia de lo solicitado por **Palomo Sosa** en el presente procedimiento administrativo sancionador, valorando su naturaleza, para lo cual se seguirá el siguiente iter lógico: a) descripción de la naturaleza del procedimiento administrativo sancionatorio en la LAIP; b) definición del desistimiento y su aplicación en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA); c) precedente retomado por este Instituto

respecto del desistimiento dentro de la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio y la posibilidad del cambio de criterio conforme a la Jurisprudencia Constitucional; d) análisis técnico de la modificación de criterio del trámite del desistimiento acorde a la LPA y su aplicación al caso concreto, adecuándose a la naturaleza del IAIP.

A) En principio, es imperante establecer conforme al principio de legalidad las competencias que tiene este Instituto otorgadas en la LAIP, a fin de establecer el marco de actuación bajo el cual se desarrollan sus funciones. Es así, que se tiene competencia para tramitar tres diferentes procedimientos, los cuales son: el recurso de apelación, falta de respuesta y procedimiento administrativos sancionatorio (arts. 75, 82 y 89 de la LAIP), a los cuales se les da trámite conforme a cada una de sus pretensiones.

En particular, tenemos el procedimiento administrativo sancionatorio, cuya tramitación deviene de la potestad sancionadora del Estado, conocida como *ius puniendi*, concebida como la capacidad estatal de ejercer un control social coercitivo sobre actos ilícitos. Esta potestad se despliega, por una parte, en la rama del Derecho Penal —potestad penal judicial— y, por otra, en la Administración Pública. Esta materialización del *ius puniendi* en el campo administrativo se denomina **potestad sancionadora de la Administración.**

La principal justificación de la potestad sancionadora ejercida por entes administrativos atiende a razones pragmáticas, pues es necesaria para el cumplimiento de la finalidad última de la administración: “*garantizar el mantenimiento del propio orden jurídico, el de la sociedad en conjunto y el de la misma administración mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo*”. (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente con referencia 149-M-99 de fecha 19 de diciembre del año 2000).

En tal sentido, la potestad sancionatoria de este Instituto está limitada a las infracciones que se cometan a la LAIP, ello con la finalidad de corregir o sancionar conductas al margen de su correcto cumplimiento, entendiéndose que se ha provocado una lesión o daño al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), el cual es un derecho fundamental de los administrados. Como principio rector de este procedimiento, es importante reiterar que

tales conductas punibles deben estar debidamente tipificados en la LAIP como infracciones plausibles acreedoras de una sanción de carácter pecuniario.

Otro elemento a tomar en cuenta es que el procedimiento administrativo sancionador no debe ser la primera opción para garantizar el derecho de acceso a la información pública, al ser su aplicación de *última ratio*, -principio desarrollado en materia penal de aplicación supletoria y matizada al procedimiento administrativo sancionador-, el cual **busca tener por establecido el principio de necesidad en la intervención del Estado, es decir, que no exista otra vía –menos gravosa– para garantizar determinados bienes jurídicos.**

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que: *“Resulta pues, que la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o matices propios de la actividad realizada por la Administración. Sabido es que existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las distintas funciones que cumplen en un Estado de Derecho, aunque ello no debe inhibir a la Administración de la aplicación de los principios rectores del ius puniendi al ámbito administrativo sancionador, pues estos tienen origen —primordialmente— en la Carta Magna. Se afirma sin ambages, que en el ordenamiento administrativo sancionador salvadoreño resultan aplicables los principios que rigen en materia penal encauzando la actuación sancionadora en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados”*. [itálica y negritas suplidas] (Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dentro del expediente con referencia 11-2010, proveída a las ocho horas y cincuenta y cuatro minutos del trece de febrero de dos mil catorce.).

**B)** Ahora bien, corresponde hacer algunas acotaciones respecto a la figura del desistimiento del procedimiento administrativo, siendo el mismo una forma anticipada de poner fin a tal procedimiento, y se encuentra previsto en el artículo 115 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA). A partir de dicha regulación la administración pública se encuentra expresamente habilitada para concluir el mismo de tal forma, teniendo en cuenta que la adopción de esta decisión será válida únicamente si concurren los siguientes aspectos: a) que el mismo no esté prohibido por el ordenamiento jurídico y b) que proceder

*a finalizar de tal forma el procedimiento no suponga una afectación a intereses generales o de terceros.*

Al respecto es importante traer a colación que la citada disposición habilita tanto a los interesados, como a la Administración Pública para echar mano de tal figura y terminar los procedimientos administrativos a través del desistimiento. Es de tener en cuenta que el art. 115 de la LPA dispone que la figura en comento está disponible sin distinción del tipo de procedimiento del que se trate de acuerdo a nuestra regulación. En síntesis, el desistimiento de la iniciativa es un mecanismo habilitado tanto para los interesados como para la propia Administración Pública.

A pesar de que en reiterada jurisprudencia la Sala de lo Contencioso Administrativo -SCA- ha rechazado la disponibilidad de los procedimientos administrativos sancionadores respecto a las partes que le inician, se debe de esclarecer que la reciente legislación –LPA- ha venido a fijar las reglas procedimentales que rigen la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos; la cual, es resultado de una configuración normativa influenciada en parte por la jurisprudencia nacional y por otra parte por la legislación española, y que la figura en comento es producto de una traslación casi exacta del artículo 93 de la ley 39/2015, de España. Por ello no debe de entenderse que hay incongruencias en la regulación, simplemente desde la entrada en vigencia de la citada ley a la fecha, existen reglas claras al respecto, influenciadas por diferentes corrientes, en consecuencia, no siempre se va a replicar lo dispuesto por la Sala de lo Contencioso Administrativo, particularmente cuando sus criterios se emitieron en base a normativa previa a la entrada en vigencia de la LPA.

C) En tal sentido, ha sido el criterio del Instituto que existiendo habilitación para tramitar procedimientos administrativos sancionatorios tanto a petición de parte como de oficio, -según lo establecido en el art. 89 de la LAIP-, la tramitación o el impulso de dicho procedimiento no está bajo la disponibilidad del denunciante, es decir, un desistimiento no impedía su continuación hasta su finalización, siempre y cuando, existieran indicios razonables para ello.

Lo cual, como se ha establecido previamente, ha sido respaldado por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en particular lo establecido en la sentencia

emitida el catorce de noviembre de dos mil doce, dentro del expediente número 153-2008, señalando que “...**una vez iniciado el procedimiento sancionador, su continuación o finalización no depende de la voluntad de un interesado** (...) Cuando analizamos los alcances de la intervención de un denunciante en el procedimiento sancionador, se encuentra la posibilidad que el ciudadano no se apersona a sede administrativa, confirmándose de ello que su rol en el trámite no es esencial sino que le corresponde a la Administración sancionadora la investigación del caso y su resolución definitiva, siempre conforme a derecho. [...] Siguiendo ese orden de ideas, esta Sala comparte la tesis que el desistimiento de una denuncia no vincula a la autoridad que detenta la potestad sancionadora, tal como lo señaló la parte demanda en sus informes. De ahí que, a la época de presentación del desistimiento referido, el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor ya había iniciado la práctica de su potestad sancionadora y no podía abstraerse de su competencia, es decir, desconocer su labor de investigar y pronunciarse sobre los hechos imputados”.

De tal antecedente jurisprudencial, se pueden destacar dos puntos, por una parte, que el mismo es anterior a la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos; y por otra, que el desistimiento, si bien no vincula a la autoridad de la administración pública, sí puede ser valorada de acuerdo al caso en concreto, lo cual es importante, pues no existe un imperativo respecto a no dar trámite a un desistimiento dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio, lo cual permite hacer un análisis de integración, conforme a lo establecido en la LPA.

Expuesto todo lo anterior, es importante analizar en este punto, que si bien existe un precedente por parte de este Instituto en distintos casos, respecto a no dar una finalización anticipada del procedimiento, ante un desistimiento de la parte denunciante, ello no implica *per se* que este Instituto deba ceñirse estrictamente a dicha línea resolutive, pues como ya bien lo ha establecido la Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia, “...*el respeto a los precedentes – como manifestación específica de la seguridad jurídica y el sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico – no significa la imposibilidad de cambiarlos...*”<sup>1</sup>. También ha establecido la misma jurisprudencia, que el único requisito para cambiar

---

<sup>1</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010 del 25 de agosto de 2010.

válidamente el autoprecedente, es que: *“No obstante, para ello se exige que el apartamiento de los precedentes este especialmente justificado –argumentado– con un análisis crítico de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada”*<sup>2</sup>.

La ruptura del *stare decisis* sugiere un expreso señalamiento de los errores interpretativos de la decisión anterior que se plantea como precedente. Señalar la parcialidad del contexto de la anterior interpretación es una condición necesaria para dotar a la nueva decisión de fuerza argumental y para que satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama<sup>3</sup>.

En ese sentido, en la jurisprudencia comparada se admiten, entre otros supuestos, como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él: estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal; y que los fundamentos fácticos que le motivaron han variado sustancialmente al grado del volver incoherente el pronunciamiento originario, con la realidad normada.

**D)** Dicho lo anterior, este Instituto considera que, no obstante, en la generalidad de los casos, no se ha dado trámite al desistimiento de la parte interesada, al hacer un análisis normativo y jurisprudencial el caso concreto, se puede tener por establecido que en el presente caso existen los presupuestos necesarios para que opere el desistimiento presentado por **Carlos Eduardo Palomo Sosa**, modificando así el precedente hasta esta fecha adoptado.

Uno de los puntos que se han tomado en cuenta para tal aseveración, es que este Instituto reconoce la naturaleza disuasiva del procedimiento administrativo sancionatorio en materia de derecho de acceso a la información pública, valorando que el objeto de la ley es contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado (Art. 1 LAIP) es decir, la potestad sancionadora se constituye en una importante herramienta para la consecución de tal objetivo.

---

<sup>2</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de Amparo 1-2011 del 19 de diciembre de 2012.

<sup>3</sup> Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución de las ocho horas con veintidós minutos del día 23 de enero de 2019, en el proceso de Amparo 303-2018.

Al respecto, en el caso de estudio ha existido una modificación sustancial al cuadro fáctico de la denuncia que dio inicio a este procedimiento, en el sentido que se ha entregado al denunciante el requerimiento de información realizada al Ministerio de Economía (MINEC), del cual él mismo ha expresado su conformidad con su contenido, lo cual se confirma con la copia certificada del acta de audiencia oral celebrada en el caso con referencia NUE 41-A-2019 (SP).

Que esta conducta de entrega de información por parte del MINEC favorece el ejercicio del derecho de acceso a la información de **Carlos Eduardo Palomo Sosa**, y por lo cual se ha cumplido plenamente tanto el carácter disuasivo del procedimiento administrativo sancionador, como la transparencia de la gestión pública mediante la entrega de la información requerida.

Con base a las razones citadas en el punto anterior y al principio de coherencia previsto en el art. 3, número 7 de la LAIP, que habilita a la Administración Pública para que se aparte de sus antecedentes administrativos, siempre que tal decisión se motive de forma suficiente, se evoca por este Instituto la realización de integración normativa y jurisprudencial, bajo el prisma de la LPA, es decir, que si bien la administración pública no debe abstraerse de su competencia, una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador, sí que con las nuevas reglas establecidas en la LPA en la dualidad Administración Pública-ciudadano, existe fundamento normativo para valorar los argumentos de hecho y de derecho que fundamentan una finalización anticipada del procedimiento, por la vía del desistimiento.

Que habiéndose, realizado las consideraciones pertinentes respecto a lo manifestado por el ciudadano denunciante, conforme a lo señalado en el art. 115 de la LPA y confrontado la satisfacción expresada por el denunciante, valorando además que el artículo 58 de la Ley de Acceso a la Información Pública -LAIP- expresa cuáles son las principales funciones de este Instituto y entre ellas se encuentran garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover una cultura de transparencia en la sociedad y entre los servidores públicos, en atención al principio de máxima publicidad -art. 4 letra a de la LAIP-, lo cual permite reiterar que no se ostenta *per se* una naturaleza sancionadora, sino que este Instituto tiene como principal objetivo garantizar que la ciudadanía obtenga la información

que solicite bajo los más altos estándares de transparencia, por lo cual se debe tener por establecido que en este procedimiento ya operó el efecto disuasivo que se pretendía al instaurar el presente procedimiento administrativo sancionador.

Finalmente, debe de tenerse por establecido que proceder al conceder el desistimiento solicitado por el denunciante, se dota de supremacía a los principios que rigen la actividad administrativa y previstos en el artículo 3 de la LPA, entre ellos el de legalidad por la plena sujeción a la que se somete la administración pública al ordenamiento jurídico, el de proporcionalidad, en tanto que previo a emitir una resolución definitiva, se logró el fin previsto por este Instituto, es decir que continuar con el trámite del mismo eventualmente podría considerarse inepto cualitativamente, bajo la óptica de tal principio, el de economía y buena fe por parte del ente obligado.

Además, debe de tenerse en cuenta que el desistimiento solicitado no supone una afectación al interés general o de terceros, en tanto que se ha entregado la información solicitada por **Carlos Eduardo Palomo Sosa** y por tanto ha quedado a disposición la divulgación de su contenido.

Por tanto, de conformidad con lo antes expuesto y con base en los artículos 6 y 18 de la Constitución de la República, 1, 3, 89, 94, 98 a), 102 de la LAIP, 1, 3, 115, 116 y 139 LPA; este Instituto **resuelve:**

- a) Tener** por recibido el escrito presentado por **Carlos Eduardo Palomo Sosa**.
- b) Sobreseer** a **Zoila Guadalupe Turcios de Salazar** en virtud del desistimiento presentado por la parte denunciante.
- c) Dejar** sin efecto el señalamiento de audiencia oral señalada para las quince horas del 22 de julio del 2020.
- e) Remitir** al archivo este expediente una vez quede firme la presente resolución.

**Notifíquese.** –

