

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda

Resolución Nº 00205 - 2021

Fecha de la Resolución: 12 de Octubre del 2021 a las 9:00 a. m.

Expediente: 15-009090-1027-CA

Redactado por: Jorge Alberto López González

Clase de asunto: Proceso de conocimiento contencioso administrativo

Analizado por: TRIBUNAL CASACIÓN CONTENCIOSO ADM

Sentencias del mismo expediente

Contenido de Interés:

Tipo de contenido: Voto unánime

Rama del Derecho: Contencioso Administrativo

Tema: Caducidad de la acción

Subtemas:

- Procedimiento administrativo sancionador y plazos.

Tema: Caducidad en el procedimiento administrativo

Subtemas:

- Procedimiento administrativo sancionador y plazos.

Tema: Procedimiento administrativo disciplinario

Subtemas:

- Caducidad y plazos.

"V.- Esta Cámara no comparte el razonamiento del A quo. Si bien el artículo 340 de la LGAP regula la caducidad del procedimiento cuando este se paralice por más de seis meses por causa imputable al interesado, cuando este lo haya promovido, o a la Administración, cuando esta lo haya iniciado; dicha figura tiene como base la existencia de un procedimiento en curso. Es decir, existe un proceso administrativo y durante su trámite este se paraliza o inactiva por un plazo superior al señalado, por lo que se entiende abandonado por el interesado y, bajo esa premisa, subyace su caducidad. Esa no es la situación del subexamine, pues aquí la inactividad que se achaca se da de previo al inicio formal del proceso. No debe obviarse que el procedimiento administrativo sancionador inicia con el auto formal de apertura o traslado de cargos al sujeto investigado y la caducidad aquí argüida no se sustenta en alguna inacción acaecida después de ese punto, sino, más bien, en el plazo transcurrido entre la interposición de la denuncia y la notificación del traslado de cargos. En otras palabras, lo que se pretende infligir es la inercia de la Administración por emprender el ejercicio de su potestad sancionatoria. Por otra parte, el cardinal 30 de la Ley No. 7472, aplicado supletoriamente por el Tribunal, regulaba el plazo para iniciar el procedimiento administrativo por infracciones en temas de competencia; sin embargo, dicha norma fue derogada por la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, No. 9736 del 5 de setiembre de 2019. En todo caso, estaba dispuesta para un proceso especial relativo a promoción de la competencia, cuyo fin es distinto al sub lite. En relación con la aplicación analógica de dicha norma dentro del proceso seguido por la Comisión Nacional del Consumidor, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia explicó que "al no disponer el legislador plazo de caducidad para iniciar el procedimiento ante la CNC (refiere a la Comisión Nacional del Consumidor) (pues se limitó a fijar el plazo para formular la denuncia), cómo sí lo hizo ante la CPC (refiere a la Comisión Para Promover la Competencia), en el cardinal 30, su aplicación analógica perjudicaría los derechos del consumidor. Con lo dispuesto por el Tribunal, resulta entonces, que si éste (el denunciante) gestiona en tiempo, evita la caducidad de la acción, pero quedaría a expensas de una eventual declaratoria de caducidad del inicio del procedimiento si la Administración no actúa con celeridad en procurar una conciliación entre las partes (que es una etapa obligatoria), más aún, de iniciar [...] oportunamente el procedimiento administrativo respectivo" (voto No. 497 de las 9 horas 30 minutos del 20 de mayo de 2009). En cuanto al procedimiento aquí analizado, el canon 56 de la Ley No. 7472 dispone: "La acción ante la Comisión Nacional del Consumidor sólo puede iniciarse en virtud de una denuncia de cualquier consumidor o persona, sin que sea necesariamente el agraviado por el hecho que denuncia (...). / La Comisión Nacional del Consumidor siempre evacuará, con prioridad, las denuncias relacionadas con los bienes y los servicios consumidos por la población de menores ingresos, ya sea los incluidos en la canasta de bienes y servicios establecida por el Poder Ejecutivo o, en su defecto, los considerados para calcular el índice de precios al consumidor (...). / La acción para denunciar caduca en un plazo de dos meses desde el acaecimiento de la falta o desde que esta se conoció, salvo para los hechos continuados, en cuyo caso, comienza a correr a partir del último hecho. / La Unidad Técnica de Apoyo debe realizar la instrucción del asunto. Una vez concluida, debe trasladar el expediente a la Comisión Nacional del Consumidor para que resuelva. / La Comisión Nacional del Consumidor, dentro de los diez días posteriores al recibo del expediente, si por medio de la Unidad Técnica de Apoyo, no ordena prueba para mejor resolver, debe dictar la resolución final y notificarla a las partes (...). / Para establecer la sanción correspondiente, la Comisión Nacional del Consumidor debe respetar los principios del procedimiento administrativo, establecidos en la Ley General de la Administración Pública". De lo anterior, queda claro, el mandato transcrito regula dos plazos: el primero, para formular la denuncia (dos meses, en lo de interés, contados desde el acaecimiento de la falta a sancionar o cuando ésta se conozca) y el segundo, para dictar el acto final (10 días posteriores al recibo del expediente). Véase, no se establece expresamente

un plazo de caducidad para iniciar el procedimiento administrativo (es decir, desde cuando se plantea la denuncia y hasta el auto de apertura). Ante la falta de regulación de un plazo de caducidad referente a ese ínterin, en anteriores oportunidades y con una composición distinta a la actual, esta Cámara ha hecho una integración normativa para suplir ese silencio, lo que la ha llevado a aplicar análogamente un plazo de prescripción, concretamente, el estatuido en el precepto 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. (Al respecto puede consultarse el voto No. 45 de las 9 horas 10 minutos del 6 de abril de 2017, en el que se resolvió un asunto similar al presente, así como las sentencias de la Sala Primera No. 517 de las 9 horas 35 minutos del 3 de mayo de 2012 y No. 479 de las 11 horas 40 minutos del 7 de abril de 2011 y el fallo de este Tribunal No. 22 de las 8 horas 40 minutos del 13 de marzo de 2014). No obstante, luego de una profunda y concienzuda reflexión, se llega al convencimiento de que no resulta viable aplicar un plazo de prescripción para emprender la acción sancionatoria en examen (recuérdese que las acciones caducan y los derechos prescriben). Además, conforme el canon 66 de la LGAP: "1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso. 3. El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes" (el resaltado es suplido). Al tenor de dicha disposición, por regla general, las potestades de imperio, dentro de ellas, la sancionatoria, son imprescriptibles, intransmisibles e irrenunciables; sin embargo, su ejercicio podría estar sujeto a un plazo de caducidad, el cual ha de estar dispuesto por Ley. En este caso, según se indicó supra, el legislador previó un lapso de caducidad para denunciar la falta; sin embargo, después de ese acto, no estableció plazo alguno para que la Administración iniciara el ejercicio de su potestad. Es criterio de este Órgano decisor que, si en la Ley no se previó un límite temporal para ello, no debe el juzgador imponer uno. Desde ese plano, no es dable declarar la caducidad de la acción emprendida por la Comisión Nacional del Consumidor, en tanto no hay norma legal clara, precisa y concreta que determine la extinción de tal acción por el supuesto de hecho aquí analizado (transcurso de dos años entre la interposición de la denuncia y la notificación del traslado de cargos). Ahora, desde luego, ello no justifica a la Administración para tardar excesivamente en iniciar el trámite de la causa; no obstante, ese solo hecho no puede fungir como parámetro para decretar su caducidad, pues esta, tal cual lo prevé el ordinal 66 citado y lo ha sostenido la Sala Constitucional, sólo por Ley puede establecerse. (Al respecto, se pueden consultar, entre otros, los fallos de dicha Cámara No. 14021 de las 14 horas 39 minutos del 1° de setiembre de 2009, No. 7787 de las 14 horas 58 minutos del 28 de abril de 2010 y No. 11347 de las 15 horas del 29 de junio de 2010). En esa línea, deberá casarse el fallo impugnado con las consecuencias que se dirán".

... Ver menos

Otras Referencias: Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, N.º 9736 de 5 de setiembre de 2019.

Citas de Legislación y Doctrina Sentencias Relacionadas

Texto de la Resolución



□□□□□□□□□□□□□□□□

Exp. 15-009090-1027-CA

Res. 000205-F-TC-2021

TRIBUNAL DE CASACIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA. San José, a las nueve horas del doce de octubre de dos mil veintiuno.

Proceso de conocimiento establecido en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda por **M y M MÓDULOS y MATERIALES DE CONCRETO SOCIEDAD ANÓNIMA**, cédula jurídica 3-101-324651, representada por su apoderado generalísimo sin límite de suma Mauricio Alvarado Orozco, contra el **ESTADO**, representado por la procuradora Gloria Solano Martínez. Figura como abogado director de la actora Federico Alvarado Orozco.

Redacta el magistrado López González

CONSIDERANDO

I.- Conforme los hechos tenidos por acreditados en la sentencia recurrida y no cuestionados por el casacionista, el día 15 de febrero de 2010, el jefe del Departamento de Políticas y Análisis de Consumo presentó denuncia ante la Comisión Nacional del Consumidor contra la empresa M y M Módulos y Materiales de Concreto S.A., por considerar que *"dicha empresa estaba violentando la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y su Reglamento, en atención a que el 19 de octubre del 2009 se notificó a la empresa de cita la misiva preventiva DC-DEPAC-OF-925-09, informando y previniéndole para que cuando publicitara los servicios que presta, cumpliera con lo que establece la Ley número 7472 y su reglamento en materia de información al consumidor tal y como lo disponen los artículos 34, inciso b) 37 de la Ley y 43 inciso d) del reglamento, así como lo dispone la Comisión Nacional del Consumidor mediante voto 539-00. Sin embargo, a pesar de que la empresa fue prevenida de los alcances de la legislación y jurisprudencia nacional, la empresa incumple con lo prevenido de acuerdo a la publicación realizada en el periódico Diario Extra del 18 de enero del 2010 [...]".* Mediante resolución de las 12 horas 55 minutos del 31 de julio de 2012, dictada por el Departamento Técnico de Apoyo a la Comisión Nacional del Consumidor se abrió procedimiento administrativo contra la compañía M y M Módulos y Materiales de Concreto S.A., por incumplimiento del artículo 34 de la Ley de Promoción y Defensa

Efectiva del Consumidor (Ley No. 7472), la cual le fue notificada el 8 de agosto de 2012. En escrito presentado el 13 de agosto de 2012, la empresa en mención interpuso incidente de caducidad y prescripción con fundamento en el ordinal 30 de la Ley No. 7472. En fecha 5 de setiembre de 2012, se rechazó el incidente interpuesto, con fundamento en los numerales 56 de la Ley No. 7472 y 198 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). La compañía encausada volvió a alegar la caducidad y prescripción, ahora con base en lo establecido en el precepto 340 de la LGAP y el Código Procesal Penal (CPP). El órgano director rechazó tales argumentos y elevó a la Comisión Nacional del Consumidor el conocimiento y resolución de las referidas defensas. Mediante el voto No. 629-14 de las 13 horas 40 minutos del 12 de junio de 2014, se dictó el acto final del procedimiento. En relación con la caducidad y prescripción alegadas, el órgano decisor sostuvo que se estaba en presencia de un procedimiento administrativo ordinario regido por la LGAP y la Ley No. 7472, por lo que el plazo de interposición de la denuncia es de dos meses y no seis, lo que se cumplió cabalmente. Además, explicó que la caducidad del procedimiento no opera donde existe un interés general, como el caso de la materia que regula los intereses legítimos de los consumidores y cuando se mantuvo constante el curso del procedimiento, tal cual ocurrió en el *sub-lite*. En relación con la prescripción, indicó que la Ley No. 7472 no establece un plazo en esos términos, por lo que debía suplirse esa laguna con el cardinal 198 de la LGAP que establece un plazo de cuatro años, el cual no se cumplió en la especie. Ahora, en cuanto al fondo del asunto, se tuvo por probado que la empresa investigada había incumplido las obligaciones que se le achacaban en la denuncia, razón por la cual se le impuso una sanción pecuniaria de \$1,921,000.00. Dicho acto fue notificado a la empresa denunciada el 6 de octubre de 2014. Según certificación emitida por el secretario de la Comisión Nacional del Consumidor en data 5 de noviembre de 2015, la empresa M y M Módulos y Materiales de Concreto S.A. no ha cancelado la multa señalada.

II.- La mercantil M y M Módulos y Materiales de Concreto S.A. interpuso el presente proceso de conocimiento contra el Estado, solicitando se declare que el voto 629-2014 de la Comisión Nacional del Consumidor y todos los actos conexos, son disconformes con el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, se decrete su nulidad. Asimismo, pide se declare que la sanción económica impuesta es irrazonable y desproporcional. También requiere que se declare que la acción administrativa sancionatoria relacionada con esta causa prescribió desde el 15 de febrero de 2011. En su defecto, que ello ocurrió el 15 de febrero de 2012 o cuando la autoridad judicial lo determine. En igual sentido, solicita se declare que la pena patrimonial impuesta y que está relacionada con el acto administrativo impugnado, se encuentra caduca. Por último, pide se condene al Estado al pago de los daños y perjuicios generados, así como a las costas de esta contienda. La representación del accionado contestó negativamente la demanda y opuso la defensa de falta de derecho. Mediante sentencia No. 39-I-2019 de las 10 horas del 8 de mayo de 2019, dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, Sección Primera, se declaró parcialmente con lugar la demanda, en los siguientes términos. Se declaró la caducidad del procedimiento administrativo seguido contra la empresa actora. Como corolario de lo anterior, se declaró la nulidad absoluta de los siguientes actos administrativos: a) resolución de las 12 horas 55 minutos del 31 de julio de 2012 del Departamento Técnico de Apoyo a la Comisión Nacional del Consumidor Comisión Nacional del Consumidor. b) Voto No. 629-14 de las 13 horas 40 minutos del 11 de junio de 2014 de la Comisión Nacional del Consumidor. Se advirtió que el pronunciamiento era declarativo y retroactivo a la fecha de adopción de los actos anulados. Se rechazaron los daños y perjuicios pedidos. Se impusieron ambas costas a cargo del demandado. Inconforme este último con lo resuelto, formuló recurso de casación ante esta Sala, el cual fue admitido.

Casación por motivos sustantivos

III.- En el **único** cargo, el recurrente acusa la falta de aplicación de los artículos 11 de la Constitución Política, 9, 10, 11, 63 y 66 de la LGAP, 56 de la Ley No. 7472, 41 del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), así como la indebida aplicación del canon 340 de la LGAP. Explica, el Tribunal determinó que el plazo transcurrido entre la interposición de la denuncia por parte del Departamento de Políticas de Análisis de Consumo (15 de febrero de 2010) y el auto de apertura del procedimiento administrativo (31 de julio de 2012, notificado el 8 de agosto de 2012), constituye una dilación excesiva que infringe los principios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia, lo cual, en su criterio, configura una causa suficiente para invalidar el procedimiento administrativo. Además, en dicho fallo se sostuvo que, de conformidad con los artículos 30, 56, 64 y 71 de la Ley No. 7472, el procedimiento sancionatorio y de fiscalización que aplica la Comisión Nacional del Consumidor, debe ajustarse a las reglas del procedimiento administrativo establecidas en la LGAP. Así, resalta, por dicha apreciación, los juzgadores estimaron que el plazo de seis meses dispuesto en el numeral 340 de la LGAP constituye el parámetro para determinar la caducidad del procedimiento. Para el casacionista, dicha tesis desconoce y desaplica lo preceptuado en los cánones 11 de la Constitución Política, 9, 10, 11, 63 y 66 de la LGAP, 56 de la Ley No. 7472, 41 del CPCA y 71 de la LOCGR. Expone, la Ley No. 7472 en su artículo 56 establece que el plazo de caducidad para incoar la denuncia ante la Comisión Nacional del Consumidor es de dos meses, contados a partir del acaecimiento de la falta o desde que esta se conoció. Asimismo, el numeral 30 *idem* establece un plazo de caducidad de seis meses para denunciar ante la Comisión para Promover la Competencia, contado desde que se produjo la falta o se tuvo conocimiento de ella. Concluye, ambos artículos refieren a la caducidad de la acción, entendida como el plazo que debe mediar entre el conocimiento de los hechos que constituyen presuntas infracciones a las normas que regulan la libre competencia o la protección y defensa del consumidor y la interposición de la denuncia ante la Comisión para Promover la Competencia o la Comisión para la Defensa Efectiva del Consumidor, respectivamente. Así, enfatiza, esa normativa no regula el plazo que debe mediar entre la presentación de la denuncia y la apertura del procedimiento administrativo. Ante ese vacío legal, sostiene, por aplicación del ordinal 11 de la Carta Magna y 11 de la LGAP, al Juzgador le está vedado determinar, a su arbitrio, cual es un plazo razonable para definir si ha caducado o no la facultad de la Administración de abrir un procedimiento administrativo. Señala, para solventar esa laguna, precisa tener en cuenta que el ejercicio de la potestad administrativa no se extingue por el transcurso del tiempo y sólo se da cuando expresamente se consigna una caducidad para un caso concreto (artículos 63 y 66 de la LGAP). Esta última situación, añade, no acontece en el *subexamine*, pues el precepto 56 de la Ley No. 7472 no contempla un plazo para la apertura o inicio del procedimiento administrativo. Apunta, el numeral 340 de la LGAP refiere a la caducidad del procedimiento administrativo, es decir, acontece cuando este ya ha sido abierto por una resolución que así lo determina y antes del dictado del acto final; empero, no aplica a la caducidad de la acción. Opina, limitar el margen de acción de la Unidad de Apoyo Técnico a seis meses, en relación con la instrucción del caso, contraviene el

interés público protegido (protección del consumidor) definido en la Ley No. 7472. Pide recordar que, el canon 10 de la LGAP obliga a interpretar la normativa de la forma que mejor garantice el fin público, lo que evidencia que la sentencia recurrida dejó de aplicar esa disposición. Advierte, por integración de normas administrativas de conformidad con el artículo 9 *idem*, lo pertinente era estimar el plazo de una posible caducidad de la acción con base en el ordinal 41 del CPCA, que es la norma de corte administrativista que señala que el plazo de caducidad de la acción, es el de prescripción del derecho de fondo. Ahora bien, apunta, ante el vacío normativo en ese sentido, lo procedente es aplicar el plazo de 5 años estipulado en el numeral 71 de la LOGR, que es el plazo legalmente establecido para las labores de fiscalización y control de la Administración, tal cual se indicó durante el juicio oral y público. Pide tomar en consideración que dicho lapso no ha transcurrido en el *sub-lite*, pues la denuncia se interpuso el 15 de febrero de 2010 y la apertura del procedimiento o el traslado de cargos se comunicó el 8 de agosto de 2012. En apoyo a su postura, cita el voto No. 45-2017 de esta Cámara y el No. 517-2012 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Anota, pese a que se invocó un precedente jurisprudencial que necesariamente debió ser considerado en la sentencia recurrida, pues forma parte de los alegatos formulados por el Estado, en el fallo recurrido no hubo pronunciamiento al respecto.

IV.- Al referirse a la caducidad alegada, el Tribunal explicó que, de los cardinales 64 y 71 de la Ley No. 7472, se extraía que el procedimiento que se tramita ante la Comisión Nacional del Consumidor debe respetar los principios del procedimiento administrativo establecidos en la LGAP, razón por la cual, la caducidad aducida debía analizarse de conformidad con las reglas estatuidas en la LGAP, así como en la propia Ley No. 7472 y sus principios. Señaló, la figura de la caducidad de la causa administrativa se encuentra regulada en el numeral 340 de la LGAP, norma que fue reformada por el ordinal 200, inciso 10 del CPCA. Dicho precepto dispone: “1) Cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa, imputable exclusivamente al interesado que lo haya promovido o a la Administración que lo haya indicado, de oficio o por denuncia, se producirá la caducidad y se ordenará su archivo, a menos que se trate del caso previsto en el párrafo final del artículo 339 de este Código. 2) No procederá la caducidad del procedimiento iniciado a gestión de parte, cuando el interesado haya dejado de gestionar por haberse operado el silencio positivo o negativo, o cuando el expediente se encuentre listo para dictar el acto final. 3) La caducidad del procedimiento administrativo no extingue el derecho de las partes; pero los procedimientos se tienen por no seguidos, para los efectos de interrumpir la prescripción”. En consideración del Tribunal, lo allí estatuido “se trata de un hecho jurídico dentro del procedimiento que se justifica como un medio de evitar la prolongación excesiva de esos procedimientos, con el fin de establecer seguridad jurídica, así como la necesidad de garantizar la continuidad y eficiencia en la actividad administrativa, principios que se regulan en los ordinales 222 y 225 de la LGAP”. Añadió, para que opere dicha figura es preciso que concurran las siguientes condiciones: 1) el asunto haya ingresado en un estado de abandono procesal o inactividad. 2) Esa inactividad sea imputable al administrado cuando el procedimiento haya iniciado a gestión de parte, o bien, a la Administración, si fue instaurado de oficio. 3) La inactividad se prologue por un plazo superior a los seis meses, computados desde la última acción dentro del expediente. Ahora bien, al analizar el caso, tomó en consideración que, entre el momento en que se interpuso la denuncia y cuando se notificó el traslado de cargos, había transcurrido más de dos años, lo que, a su parecer, ponía en evidencia un abandono imputable al Departamento Técnico de Apoyo a la Comisión Nacional del Consumidor y, en ese tanto, la configuración de uno de los supuestos de hecho regulados en el numeral 340 transcrito. Incluso, resaltó, también podría aplicarse de manera supletoria lo regulado en el artículo 30 de la Ley No. 7472, el cual regula el plazo de caducidad de la acción para el inicio del procedimiento, el cual es de seis meses. Advirtió, aunque esa norma está prevista para los procedimientos ante la Comisión para Promover la Competencia, es dable aplicarla de manera supletoria por la compatibilidad en la materia que regula y los principios que rigen la Ley. Anotó, durante el espacio temporal señalado no existió ninguna acción tendiente a la apertura de una fase preliminar, por lo que se superó por mucho el plazo de seis meses regulado en las normas de referencia y, en ese tanto, estimó que el asunto se debió declarar caduco desde la fase administrativa. Por otra parte, y como argumento a mayor abundamiento, el Tribunal indicó que, la dilación excesiva en los procedimientos administrativos, aun cuando los plazos establecidos fuesen de carácter ordenatorio y no perentorio, sí puede generar una causa propia de invalidez del acto, cuando la tardanza rebase los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo contrario, enfatizó, sería suponer una ventaja desmedida para la Administración opuesta a los principios constitucionales que deben imperar en el actuar administrativo. Así, determinó, si bien el numeral 56 de la Ley No. 7472 no establece un plazo para dictar el traslado de cargos, no significa que la Administración pueda acudir a plazos desproporcionados y desmedidos contrarios al principio de eficiencia a la que está sometida. Señaló que esa circunstancia constituía un elemento más para estimar la procedencia de la nulidad pretendida, por infracción a la garantía constitucional a la justicia administrativa pronta y cumplida, pues no es posible que el administrado sea mantenido en un estado de incertidumbre jurídica durante plazos tan extensos como el constatado en este caso.

V.- Esta Cámara no comparte el razonamiento del *A quo*. Si bien el artículo 340 de la LGAP regula la caducidad del procedimiento cuando este se paralice por más de seis meses por causa imputable al interesado, cuando este lo haya promovido, o a la Administración, cuando esta lo haya iniciado; dicha figura tiene como base la existencia de un procedimiento en curso. Es decir, existe un proceso administrativo y durante su trámite este se paraliza o inactiva por un plazo superior al señalado, por lo que se entiende abandonado por el interesado y, bajo esa premisa, subyace su caducidad. Esa no es la situación del *subexamine*, pues aquí la inactividad que se achaca se da de previo al inicio formal del proceso. No debe obviarse que el procedimiento administrativo sancionador inicia con el auto formal de apertura o traslado de cargos al sujeto investigado y la caducidad aquí argüida no se sustenta en alguna inacción acaecida después de ese punto, sino, más bien, en el plazo transcurrido entre la interposición de la denuncia y la notificación del traslado de cargos. En otras palabras, lo que se pretende infligir es la inercia de la Administración por emprender el ejercicio de su potestad sancionatoria. Por otra parte, el cardinal 30 de la Ley No. 7472, aplicado supletoriamente por el Tribunal, regulaba el plazo para iniciar el procedimiento administrativo por infracciones en temas de competencia; sin embargo, dicha norma fue derogada por la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica, No. 9736 del 5 de setiembre de 2019. En todo caso, estaba dispuesta para un proceso especial relativo a promoción de la competencia, cuyo fin es distinto al *sub lite*. En relación con la aplicación analógica de dicha norma dentro del proceso seguido por la Comisión Nacional del Consumidor, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia explicó que “al no disponer el legislador plazo de caducidad para iniciar el procedimiento ante la CNC (refiere a la Comisión Nacional del Consumidor) (pues se limitó a fijar el plazo para formular la

denuncia), cómo sí lo hizo ante la CPC (refiere a la Comisión Para Promover la Competencia), en el cardinal 30, su aplicación analógica perjudicaría los derechos del consumidor. Con lo dispuesto por el Tribunal, resulta entonces, que si éste (el denunciante) gestiona en tiempo, evita la caducidad de la acción, pero quedaría a expensas de una eventual declaratoria de caducidad del inicio del procedimiento si la Administración no actúa con celeridad en procurar una conciliación entre las partes (que es una etapa obligatoria), más aún, de iniciar [...] oportunamente el procedimiento administrativo respectivo” (voto No. 497 de las 9 horas 30 minutos del 20 de mayo de 2009). En cuanto al procedimiento aquí analizado, el canon 56 de la Ley No. 7472 dispone: “La acción ante la Comisión Nacional del Consumidor sólo puede iniciarse en virtud de una denuncia de cualquier consumidor o persona, sin que sea necesariamente el agraviado por el hecho que denuncia (...). / La Comisión Nacional del Consumidor siempre evacuará, con prioridad, las denuncias relacionadas con los bienes y los servicios consumidos por la población de menores ingresos, ya sea los incluidos en la canasta de bienes y servicios establecida por el Poder Ejecutivo o, en su defecto, los considerados para calcular el índice de precios al consumidor (...). / La acción para denunciar caduca en un plazo de dos meses desde el acaecimiento de la falta o desde que esta se conoció, salvo para los hechos continuados, en cuyo caso, comienza a correr a partir del último hecho. / La Unidad Técnica de Apoyo debe realizar la instrucción del asunto. Una vez concluida, debe trasladar el expediente a la Comisión Nacional del Consumidor para que resuelva. / La Comisión Nacional del Consumidor, dentro de los diez días posteriores al recibo del expediente, si por medio de la Unidad Técnica de Apoyo, no ordena prueba para mejor resolver, debe dictar la resolución final y notificarla a las partes (...). / Para establecer la sanción correspondiente, la Comisión Nacional del Consumidor debe respetar los principios del procedimiento administrativo, establecidos en la Ley General de la Administración Pública”. De lo anterior, queda claro, el mandato transcrito regula dos plazos: el primero, para formular la denuncia (dos meses, en lo de interés, contados desde el acaecimiento de la falta a sancionar o cuando ésta se conozca) y el segundo, para dictar el acto final (10 días posteriores al recibo del expediente). Véase, no se establece expresamente un plazo de caducidad para iniciar el procedimiento administrativo (es decir, desde cuando se plantea la denuncia y hasta el auto de apertura). Ante la falta de regulación de un plazo de caducidad referente a ese *interin*, en anteriores oportunidades y con una composición distinta a la actual, esta Cámara ha hecho una integración normativa para suplir ese silencio, lo que la ha llevado a aplicar analógicamente un plazo de prescripción, concretamente, el estatuido en el precepto 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. (Al respecto puede consultarse el voto No. 45 de las 9 horas 10 minutos del 6 de abril de 2017, en el que se resolvió un asunto similar al presente, así como las sentencias de la Sala Primera No. 517 de las 9 horas 35 minutos del 3 de mayo de 2012 y No. 479 de las 11 horas 40 minutos del 7 de abril de 2011 y el fallo de este Tribunal No. 22 de las 8 horas 40 minutos del 13 de marzo de 2014). No obstante, luego de una profunda y concienzuda reflexión, se llega al convencimiento de que no resulta viable aplicar un plazo de prescripción para emprender la acción sancionatoria en examen (recuérdese que las acciones caducan y los derechos prescriben). Además, conforme el canon 66 de la LGAP: “1. Las potestades de imperio y su ejercicio, y los deberes públicos y su cumplimiento, serán irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso. 3. **El ejercicio de las potestades en casos concretos podrá estar expresamente sujeto a caducidad, en virtud de otras leyes**” (el resaltado es suplido). Al tenor de dicha disposición, por regla general, las potestades de imperio, dentro de ellas, la sancionatoria, son imprescriptibles, intransmisibles e irrenunciables; sin embargo, su ejercicio podría estar sujeto a un plazo de caducidad, el cual ha de estar dispuesto por Ley. En este caso, según se indicó *supra*, el legislador previó un lapso de caducidad para denunciar la falta; sin embargo, después de ese acto, no estableció plazo alguno para que la Administración iniciara el ejercicio de su potestad. Es criterio de este Órgano decisor que, si en la Ley no se previó un límite temporal para ello, no debe el juzgador imponer uno. Desde ese plano, no es dable declarar la caducidad de la acción emprendida por la Comisión Nacional del Consumidor, en tanto no hay norma legal clara, precisa y concreta que determine la extinción de tal acción por el supuesto de hecho aquí analizado (transcurso de dos años entre la interposición de la denuncia y la notificación del traslado de cargos). Ahora, desde luego, ello no justifica a la Administración para tardar excesivamente en iniciar el trámite de la causa; no obstante, ese solo hecho no puede fungir como parámetro para decretar su caducidad, pues esta, tal cual lo prevé el ordinal 66 citado y lo ha sostenido la Sala Constitucional, sólo por Ley puede establecerse. (Al respecto, se pueden consultar, entre otros, los fallos de dicha Cámara No. 14021 de las 14 horas 39 minutos del 1° de setiembre de 2009, No. 7787 de las 14 horas 58 minutos del 28 de abril de 2010 y No. 11347 de las 15 horas del 29 de junio de 2010). En esa línea, deberá casarse el fallo impugnado con las consecuencias que se dirán.

VI.- Al tenor de lo esbozado, se declarará con lugar el recurso de casación interpuesto por la parte accionada y, en consecuencia, se casará el fallo recurrido. Se remitirá el expediente al Tribunal de origen para que se pronuncie sobre los extremos petitorios dejados de resolver.

POR TANTO

Se declara con lugar el recurso de casación interpuesto por la parte accionada y, en consecuencia, se casa el fallo recurrido. Se remite el expediente al Tribunal de origen para que se pronuncie sobre los extremos petitorios dejados de resolver.

Luis Guillermo Rivas Loáiciga

Damaris Vargas Vásquez

Jorge Alberto López González

ERAMIREZCA

EXP: 15-009090-1027-CA

Teléfonos: (506) 2295-3658 o 2295-3659, correo electrónico sala_primera@poder-judicial.go.cr

Clasificación elaborada por TRIBUNAL CASACIÓN CONTENCIOSO ADM del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 30-09-2022 10:29:57.