



NUE 27-D-2018 (AC)

contra **Municipalidad de Santa Catarina Masahuat**

**Resolución Definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las catorce horas con diez minutos del cinco de febrero de dos mil veinte.

*Descripción del caso:*

I. [REDACTED] interpuso denuncia en contra de los servidores públicos **Saúl Onan Méndez García**, oficial de información y **Teodosio Salvador Rodríguez** [REDACTED], Secretario Municipal de la **Municipalidad de Santa Catarina Masahuat**, 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 por el instituto"*. O.C. X- J.C.

Los hechos que el denunciante fundamentó en su acusación contra [REDACTED] y [REDACTED] se derivan de la existencia de una resolución definitiva emitida por el IAIP de referencia NUE 31-FR-2018, en la que ordenó a la **Municipalidad de Santa Catarina Masahuat** que a través de su oficial de información, entregara la información relativa a: "las hojas de vida de los miembros del concejo municipal a [REDACTED]", en el plazo de tres días hábiles posteriores a su notificación. [REDACTED] manifestó que: "de la resolución sobre la falta de respuesta se generó una obligación para el oficial de información de entregar determinados documentos; el no entregarlos encaja en lo tipificado como una negación a entregar datos ordenados por el IAIP".

[REDACTED] agregó además en su escrito que [REDACTED] manifestaron la inexistencia de las hojas de vida como causa para omitir su entrega, y agrega además que: "es de recordar que el Art. 10 de la LAIP estatuye que debe ponerse a disposición de manera oficiosa el currículo de los funcionarios públicos; el artículo también fija la obligación de actualizar las hojas de vida con cierta periodicidad de acuerdo a los lineamientos emitidos por el IAIP. Aunado a la falta de acciones que evidencien las diligencias que pudieron



realizar ambos funcionarios por tratar de recopilar la información solicitada, se debe valorar como una manifiesta voluntad de no acatar lo ordenado por el IAIP y como resultado debe estimarse la existencia de dolo en el actuar de ambos servidores públicos”.

Por último, adjuntó al escrito de denuncia en copia simple de los correos electrónicos intercambiados con **Méndez García** y copia de la respuesta emitida por el Secretario Municipal con las que pretende comprobar la negativa a entregar la información pendiente.

El Instituto admitió la denuncia y se designó al comisionado **José Alirio Cornejo Najarro** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En dicho auto de admisión se requirió al oficial de información arriba señalado remitir el expediente administrativo relacionado al caso en virtud del Art. 82 Inc. 2° de la LAIP, pese a ello, no fue remitido.

El 27 de mayo de 2019, **Saúl Onan Méndez García**, remitió a este Instituto información relacionada a la solicitud 31-FR-2018, siendo esta el origen de este procedimiento administrativo sancionador, no obstante, esa documentación ya se encuentra agregada al expediente de este caso.

El 30 de mayo de 2019, **Saúl Onan Méndez García** y **Teodosio Salvador Rodríguez Vásquez**, remitieron su informe de defensa en virtud del Art. 88 de la LAIP, en dicho informe manifestaron que no entregaron la información relativa a “las hojas de vida de los miembros del concejo municipal por que la única hoja de vida con la que cuentan es de la Alcaldesa Municipal”. Agregaron, que los miembros del actual concejo municipal se comprometieron a entregar sus hojas de vida la primera semana del mes de junio, asimismo aclaran en relación al concejo del periodo 2015-2018 no se cuenta con dicha información y no han podido localizar a los anteriores miembros para requerírsela. Por último, afirmaron que no actuaron de forma negligente.

**II.** Durante la audiencia oral realizada, el denunciante no compareció pese haber sido notificado en legal forma de su realización, los denunciados **Méndez García** y **Rodríguez Vásquez**, ratificaron sus posturas, alegando que los miembros del concejo municipal son personas rurales, dedicadas a cultivar de la tierra para percibir ingresos y ellos mismos desconocen que es un

Curriculum Vitae y argumentaron con franqueza que no poseen esa información, además afirman que existen dificultades para recopilar la información de sus curriculum vitae, por motivos que los concejales del período 2015-2018, trabajan fuera del municipio durante los días hábiles y solo pasan en el municipio durante los fines de semana, asimismo expresaron estar en la disposición de recopilar las hojas de vida los concejales municipales en un plazo de quince días, siendo el 24 de julio de 2019 la fecha en que se entregaría la información, con la finalidad de cumplir la resolución definitiva del caso NUE 31-FR-2018 emitida por este Instituto. Además presentaron como prueba documental, la hoja de vida de la Alcaldesa del municipio de Santa Catarina Masahuat, departamento de Sonsonate.

Pese a lo anterior, no hubo comunicación por parte del oficial de información de la Municipalidad de Santa Catarina Masahuat, el día en que asumió el compromiso de entregar la información; por ello, este Instituto emitió auto de requerimiento el 25 de julio de 2019, notificado al día siguiente a los denunciados, que en un término de veinticuatro horas, remitieran la información relacionada a las hojas de vida de los miembros del concejo municipal de Santa Catarina Masahuat para ser entregada al apelante; posteriormente, el 30 y 31 de julio de 2019 el oficial de información de la Santa Catarina Masahuat, remitió vía electrónica las hojas de vida de los concejales de ese municipio.

Debido a esa entrega de la información pretendida por el denunciante en el caso NUE 31-FR-2018, el 3 de septiembre de 2019 se confirió traslado a [REDACTED], a fin que se pronunciara sobre lo recibido, así como si deseaba continuar con el procedimiento de denuncia; sin embargo, solamente acuso de recibido el correo electrónico enviado por este Instituto.

#### **Análisis del caso:**

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) análisis de la potestad sancionatoria del Estado y del principio de legalidad, como principios que rigen el ejercicio de dicha facultad por parte del este Instituto; (II) análisis de la prueba incorporada en el presente procedimiento; (III) determinación sobre si las actuaciones de los denunciados Saúl Onan Méndez García y Teodosio Salvador Rodríguez Vásquez encajan al cometimiento de la infracción objeto de la causa, conforme a los hechos probados; y, (IV) determinación del



daño causado conforme al principio de lesividad y establecimiento de la cuantía de la sanción a imponerse, en el caso que sea procedente.

I. Los procedimientos administrativos sancionadores pueden iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente, por petición razonada de otros órganos o denuncia ciudadana; es decir, según como lo disponga el ordenamiento jurídico aplicable.

Asimismo, la potestad administrativa sancionadora se encuentra sujeta a principios y garantías, sustantivos y procesales, que han de informar su ejercicio; entre ellos el establecimiento de un procedimiento sancionador que garantice el respeto de los derechos constitucionales de los posibles sancionados.

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-.

El procedimiento sancionatorio que este Instituto conoce y que se encuentra regulado a partir del art. 76 de la LAIP, tiene el propósito de identificar y definir la responsabilidad en la que puedan recaer los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de la LAIP, para lo cual, en el título VIII de la misma, se encuentran las infracciones a la ley y sus sanciones. Esas infracciones se dividen en tres apartados, los cuales son: (i) Infracciones muy graves; (ii) Infracciones graves; e (iii) Infracciones leves.

Es necesario recordar que la imposición de sanciones es una de las manifestaciones de la facultad de castigar la administración pública, lo que obliga –ineludiblemente-, a la protección de garantías como la presunción de inocencia que presupone que los servidores públicos, a quienes se les atribuye la comisión de una infracción, son inocentes hasta que se pruebe lo contrario; el derecho de defensa que le brinda la posibilidad al supuesto responsable de hacer uso de todas las herramientas que la ley le facilite, para defenderse de los argumentos que hace el denunciante; y el derecho al debido proceso, entre otros.

De tal forma que, es indispensable tomar en cuenta el principio de congruencia de la acción, en virtud del cual la sentencia que se emita sobre un caso debe versar sobre los

argumentos que conformaron la acusación con el fin de respetar el derecho de defensa del imputado. En tal sentido, es relevante también en el procedimiento administrativo sancionador, mantener en la medida de lo posible, el título de la imputación realizada al indiciado, sin que esto implique su inamovilidad, pues también bajo ciertos matices puede modificarse.

II. Expuesto lo anterior, corresponde ahora realizar el análisis y valoración de la documentación ofrecida e incorporada como prueba en el presente procedimiento.

En su sentido procesal, la prueba se encuentra regida por los principios de pertinencia, idoneidad, o conducencia y utilidad. Estos principios representan una limitación al principio de libertad de la prueba; sin embargo, son sumamente necesarios, pues ello significa que no se debe focalizar recursos en la práctica o reproducción de medios que por sí mismos o por su contenido, no sirvan en absoluto para los fines propuestos y aparezcan claramente impertinentes.

En ese contexto, el Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), de aplicación supletoria en el presente procedimiento conforme al Art. 102 de la LAIP, contempla dos extremos que deben cumplirse para la admisión de la prueba presentada por las partes: la pertinencia y utilidad. En cuanto a la pertinencia el Art. 318 del CPCM, establece que no debe admitirse ninguna prueba que no guarde relación con el objeto del proceso; por otro lado, en lo relativo a la utilidad, el Art. 319 del mismo cuerpo normativo, contempla que no deberá admitirse aquella prueba que según las reglas y criterios razonables, no sea idónea o resulte superflua para comprobar los hechos controvertidos.

En el presente procedimiento, el denunciante ofreció como prueba lo siguiente: a) copia simple de cadena de correos sostenidas por el denunciante y Méndez García donde este último alega la no existencia de la información requerida (fs.19 al 21); b) copia simple de la resolución del oficial Méndez García en que este hace constar que la única gestión de búsqueda de la información, fue consultar al secretario municipal por las hojas de vida (f.22); y, c) copia simple de respuesta emitida por el secretario municipal Rodríguez Vásquez, donde manifiesta la no existencia de las hojas de vida (f.7); documentación que se tuvo como recibida en el auto de admisión de este caso (fs. 25 al 26), y que se admite en este acto, por ser pertinente y útil para lo que se discute en presente procedimiento.



Por su parte, los denunciados incorporaron como elemento probatorio en la etapa pertinente de la audiencia oral consistente en la copia simple de la hoja de vida de la alcaldesa municipal de Santa Catarina Masahuat del período 2018-2021; sin embargo, se tuvo por recibido para ser entregada al denunciante.

Con base a los elementos de prueba presentados, valorados conjuntamente, y conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los siguientes hechos: (i) Que el oficial de información si tuvo conocimiento de la resolución de las catorce horas con cincuenta minutos del 25 de junio del 2018, emitida en el procedimiento bajo referencia NUE 31-FR-2018, puesto que la misma fue notificada el 5 de julio de 2018, a la dirección electrónica: [REDACTED], y tal como consta en dicho expediente, el correo electrónico fue leído minutos después de ser enviado; (ii) Que el 6 de julio de 2018, el oficial de información Méndez García remitió a [REDACTED] la información parcial devenida de la orden emitida en el caso NUE 31-FR-2018; (iii) El denunciante [REDACTED] le manifestó al oficial de información, que su deber era tramitar las hojas de vida de los miembros del concejo municipal de Santa Catarina Masahuat, ante la inexistencia de las mismas en el archivo, y que aún estaba en plazo para entregar la información; (iv) En la misma fecha descrita anteriormente, el oficial de información emitió respuesta en correo electrónico a [REDACTED], donde le respondió lo siguiente: “(...) y archivos de concejales no tenemos para presentar la hoja de vida de cada uno de ellos...” (Sic). De lo anterior, se colige que en efecto, el oficial de información no hizo entrega de lo solicitado en el plazo establecido en la resolución NUE 31-FR-2018 de fecha 25 de junio de 2018.

**III.** Ahora bien, en atención a la denominada “*vertiente material del principio de legalidad o principio de tipicidad*”, corresponde determinar con base a los hechos probados señalados anteriormente, si **Saúl Onan Méndez García** oficial de información y **Teodosio Salvador Rodríguez Vásquez**, secretario municipal de la **Municipalidad de Santa Catarina Masahuat**, cometieron la infracción que se les atribuye contemplada en el Art. 76 letra “c” de la LAIP consistente: en “no proporcionar la información cuya entrega haya sido por el instituto”.

a) El cometimiento de la infracción muy grave a la LAIP, consistente en “No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Instituto”, implica la

omisión del oficial de información para entregar la información al solicitante, luego de una orden de este Instituto para entregarla, sin emitir ningún razonamiento jurídico o un pronunciamiento que motive la razón de la denegatoria. OC

Por otro lado, esta infracción también puede referirse al momento, que un ciudadano está respaldado por una orden de entrega de información emitida por el IAIP y el oficial de información se niega a recibirla y por consiguiente a entregarla; puede entenderse como una negativa a proporcionar lo solicitado y ordenado, teniendo como consecuencia que la persona solicitante pueda acudir al Instituto para iniciar el procedimiento sancionatorio respectivo. X  
pe

Para el caso en concreto, se puede verificar la diligencia del oficial de información para entregar los requerimientos de información realizados por el solicitante respecto a la orden emanada del caso NUE 31-FR-2018, caso contrario sobre las hojas de vida de las personas que conforman el concejo municipal de la Municipalidad de Santa Catarina Masahuat, se denota una falta de diligencia para recabar la información, solamente consultado al Secretario Municipal Teodosio Salvador Rodríguez Vásquez; aunado a ello, este último emite respuesta manifestando que “no se tenía archivos de la hojas de vida de ninguno de los miembros del concejo municipal”, donde no consta ninguna diligencia de búsqueda, a través de consulta a los mismos concejales de la municipalidad, o requiriéndoles que remitan la misma con la finalidad de brindar una respuesta a [REDACTED] en ese momento ostentando la calidad de solicitante.

Ahora bien, este Instituto luego de realizar las valoraciones correspondientes determinó que desde un principio los denunciados **Méndez García y Rodríguez Vásquez** al no entregar la información en el plazo estipulado en el procedimiento de acceso a la información, y luego de la resolución definitiva de falta de respuesta emitida por este Instituto, siendo la instancia superior inmediata para conocer del acceso a la información en la Municipalidad de Santa Catarina Masahuat, aún con todo ello aún no existió una entrega material de la información requerida por [REDACTED], por ello es factible subsumir esta infracción en la descrita anteriormente, consistente en no entregar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Instituto, por parte de los denunciados.

Por esos argumentos, se tiene que la actuación es típica ya que se denegó el acceso a la información. La acción no está apegada a derecho, ya que no concurre ninguna causal que



habilitara a los servidores públicos a no entregar la información, luego de una orden emanada por este Instituto más allá de su análisis. En conclusión, los servidores públicos son responsables de la comisión de la infracción, a pesar de entregar la información en fechas posteriores a la realización de la audiencia oral de este procedimiento sancionador, ya que el objeto de controversia fue el incumplimiento a la orden emitida por este Instituto a través de la resolución NUE 31-FR-2018.

**IV.** Una vez determinado lo anterior, corresponde en este apartado analizar la gravedad del daño ocasionado como manifestación del principio de lesividad. Para imponer una sanción debe atenderse a la gravedad del perjuicio ocasionado al bien jurídico protegido o su concreta puesta en peligro, para el caso en concreto el derecho al acceso a la información pública.

El Art. 78 de la LAIP, establece un conjunto de criterios a considerar en el establecimiento de la cuantía de la sanción por imponer en correlación con las infracciones a la ley, entre ellos se manifiesta la intencionalidad y/o reiteración en el hecho; que para este caso, se logra identificar una acción concreta de no entregar la información relativa a las hojas de vida de los miembros del concejo municipal de la Municipalidad de Santa Catarina Masahuat, pese a existir una orden de entrega en la resolución NUE 31-FR-2018.

Conforme lo anterior, se evidencia que existió un perjuicio directo al DAIP del denunciante; sin embargo, parte de la información fue entregada, denotándose que no existió dolo en su actuar, en el sentido de no hacerle completamente nugatorio su derecho.

Establecido el cometimiento de la infracción denunciada, corresponde ahora graduar la cuantía de la sanción que como consecuencia de la misma debe imponerse, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 78 de la LAIP.

En este orden de ideas, debe considerarse que los principios del derecho penal son de aplicación, al derecho administrativo sancionador; con ciertos matices, tal es el caso del principio de culpabilidad; este se refiere a que junto a la existencia de una infracción, **el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración precisa la existencia de un sujeto o sujetos a los que se les atribuye la comisión de determinada conducta infractora de la ley, previa constatación de su responsabilidad en un procedimiento administrativo sancionador.** Es decir que la imputación administrativa, al igual que la penal, debe realizarse



individualizando al responsable de las acciones u omisiones socialmente reprochadas; y, como consecuencia, para la determinación de la sanción a imponer deberá tomarse en cuenta el grado de culpabilidad correspondiente a cada responsable.

Aunado a lo anterior, la potestad sancionadora de la administración se encuentra dividida en dos vertientes: a) la objetiva, que hace referencia a la constatación y existencia de los hechos que constituyen una infracción; y, por otro lado, b) la subjetiva, desdoblada en dos elementos: uno activo, determinado por la titularidad de la competencia administrativa que habilita la potestad sancionadora; y uno pasivo, integrado por una persona responsable de la vulneración o inobservancia de la norma sancionadora”.<sup>1</sup>

En consonancia con lo anterior, **debe considerarse también el principio de voluntariedad de la acción, en cuanto el presupuesto o factor esencial definidor de toda conducta sancionable es también condicionante de la existencia de una infracción administrativa**, la potestad sancionadora de la administración goza de la misma naturaleza que la potestad penal, por lo que las directrices de la infracción administrativa tienden también a conseguir la individualización de la responsabilidad. Es decir, que en las infracciones a las que le son aplicables sanciones administrativas cada cual es responsable de su propia acción u omisión consiente o voluntariamente.

Aclarado lo anterior, es preciso referirnos al principio de proporcionalidad de la sanción, —criterio constitucional informador de la actividad sancionadora de este Instituto— que permite la aplicación de sanciones administrativas de manera gradual, basándose en el desvalor de la conducta infractora, así como en el resultado y en la responsabilidad del autor.

En ese sentido, es importante tomar en cuenta que se evidencia que existió **negligencia** de parte de los denunciados al no cumplir con lo ordenado por este Instituto en la resolución del caso bajo referencia NUE 31-FR-2018, materializado en la afectación al derecho de acceso a la información pública (DAIP) del ciudadano [REDACTED]; asimismo, que es la primera vez que los indiciados son procesados por infracciones a la LAIP. Por tanto este Instituto concluye imponer a los infractores la multa de **VEINTE SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES**

<sup>1</sup> Garberi Llobregat, José, “El procedimiento administrativo sancionador”, 5ª. Edición, pagina 124.



**PARA EL SECTOR COMERCIO Y SERVICIOS**, vigente a la fecha de la comisión de la infracción, para lo cual el salario mínimo diurno vigente es de \$304.17; por lo que la multa a imponer asciende a seis mil ochenta y tres dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta centavos (\$6,083.40), con esta imposición de la multa se pretende un efecto disuasivo y no de reparación del daño causado.

### **3. Decisión del caso:**

Por tanto, de conformidad con las razones anteriormente expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cn., 94, 96 y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve:**

a) **Declarar** que los servidores públicos **Saúl Onan Méndez García**, oficial de información y **Teodosio Salvador Rodríguez Vásquez**, secretario municipal, de la **Municipalidad de Santa Catarina Masahuat**, han incurrido en el 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 por el instituto”*.

b) **Sancionar** a **Saúl Onan Méndez García**, oficial de información y **Teodosio Salvador Rodríguez Vásquez**, secretario municipal, de la **Municipalidad de Santa Catarina Masahuat**, al pago de una multa correspondiente a cada uno, de **SEIS MIL OCHENTA Y TRES 40/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (US \$6,083.40)**, la cual se deberá hacer efectiva en el Fondo General de la Nación dentro de los **ocho días hábiles** siguientes a la notificación de esta resolución, debiendo remitir a este Instituto, dentro de las **veinticuatro horas** posteriores al vencimiento del plazo anterior, el recibo de pago entregado por la colecturía central del Ministerio de Hacienda; caso contrario, se certificará a la Fiscalía General de la República para su ejecución forzosa de conformidad al Art. 96 inciso final de la LAIP.

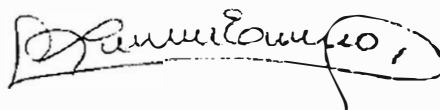
c) **Remitir** el presente expediente a la Unidad de cumplimiento de este Instituto para que verifique el acatamiento de esta resolución.

d) **Hacer saber a las partes** que contra este acto administrativo cabe el recurso de reconsideración en esta sede administrativa; sin embargo, tiene expedito el derecho de acudir a

la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario, sin necesidad de agotar el recurso antes referido.

e) **Publíquese** esta resolución, oportunamente

**Notifíquese.-**



**PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADA Y EL COMISIONADO QUE LA SUSCRIBEN**

JV/CC

...conforme a su original, con la cual se confrontó y para que lo proveído por este Instituto tenga su debido cumplimiento, se extiende la presente, a los seis días del mes de febrero de dos mil veinte.



NOTIFICADOR  
TAIP



