



NUE 10-O-2019 (CE)

IAIP contra José Rigoberto Mejía Menjívar, y otros.

Caducidad de la Instancia

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con veinte minutos del día veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

I. Mediante auto de las diez horas con diecisiete minutos del día tres de noviembre de dos mil veinte, este Instituto ordenó la reanudación de los plazos en el presente a efectos de continuar con el trámite de ley, en ese sentido es procedente emitir la resolución que corresponde.

Dicho lo anterior, previo a emitir decisión final es pertinente realizar una línea de las actuaciones desarrolladas en el trámite del presente procedimiento administrativo sancionador.

En fecha 23 de septiembre de 2019, la encargada de la Unidad de Evaluación del Desempeño de este Instituto, remitió memorando identificado con la referencia IAIP.IAIP.D3-21.029/2019, al que anexó: **i)** el reporte de infracciones identificadas en Chalatenango; **ii)** el registro fotográfico archivo institucional de Chalatenango, **iii)** informe de fiscalización sobre cumplimiento de obligaciones de transparencia: Alcaldía Municipal de Chalatenango; y, **iv)** el acta de la inspección realizada en la evaluación. A través de dicha documentación informó los hallazgos advertidos en la visita realizada en fecha 22 de mayo de 2019, en el marco de la evaluación de Municipalidades 2019 con la finalidad de determinar el posible inicio de un procedimiento administrativo sancionador de oficio en contra de **José Rigoberto Mejía Menjívar; Edwin Miguel Antonio Zepeda Navarrete; Rosa Cándida Alas de Menjívar; Luis Miguel Recinos Najarro; Ana Dubón; José Ebelio Ortíz García; Marta Sandra Manzanares de Tobar; Bety Estela Vásquez Pérez; Juan Ramón Menjívar Landaverde y Juan Carlos**

Rivera Chacón, quienes son miembros del Concejo Municipal de Chalatenango y **Martha Dolores Peraza Zelaya**, encargada de archivo municipal.

En el referido reporte de infracciones se identificó la posible comisión de la infracción muy grave estipulada en el artículo 76 letra “f” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP): *“Tener la información bajo su custodia de manera desactualizada, desordenada, en violación ostensible a las medidas archivísticas establecidas en esta ley y por el Instituto.”* por parte de los miembros del Concejo Municipal de Chalatenango y Martha Dolores Peraza Zelaya, oficial de gestión documental.

En el reporte de infracciones, la Unidad de Evaluación del Desempeño informó que en lo que respecta al componente de gestión documental: se revisó un depósito documental que no había sido previamente reportado, el cual se encontraba sucio y con presencia de diversas plagas, además que dicho depósito no garantiza el adecuado resguardo de la documentación, ya que mucha de ella se encontraba al aire libre y que las medidas para que la misma no fuera afectada por la lluvia fue el empleo de un plástico sobre la documentación. Además, se indicó que sobre alguna documentación se verificó la presencia de animales muertos. Ante esto, en el informe de infracciones se identificaron como presuntos infractores a los miembros del Concejo Municipal de Chalatenango, y a Martha Dolores Peraza Zelaya, quien es la oficial de gestión documental de la Municipalidad de Chalatenango.

Ahora bien, en el informe de fiscalización sobre el cumplimiento de obligaciones de transparencia de 2019; se expresó, que en lo referido al componente de gestión documental se advirtió que la documentación que genera la municipalidad, al momento de la inspección, se encontraba en alto grado de destrucción, situación que es producto de las condiciones de conservación en las que la misma se encontraron, se hace alusión a que habían animales muertos y que estaban expuestos al aire libre. Además, en el informe en comento se alude también que, pese a que existe un espacio determinado para el funcionamiento del archivo central y que poseen cajas normalizadas, dichos recursos han sido inutilizados. De acuerdo a lo planteado en el mismo se determinó que existen limitantes en la implementación del sistema de gestión documental en la municipalidad de Chalatenango debido a la falta de voluntad institucional.

En virtud de lo anterior este Instituto, en resolución de las nueve horas con dos minutos del veinte de septiembre de dos mil diecinueve, ordenó la apertura de un procedimiento administrativo sancionador en contra **José Rigoberto Mejía Menjívar; Edwin Miguel Antonio Zepeda Navarrete; Rosa Cándida Alas de Menjívar; Luis Miguel Recinos Najarro; Ana Dubón; José Ebelio Ortíz García; Marta Sandra Manzanares de Tobar; Bety Estela Vásquez Pérez; Juan Ramón Menjívar Landaverde y Juan Carlos Rivera Chacón**, quienes son miembros del Concejo Municipal de Chalatenango y **Martha Dolores Peraza Zelaya**, oficial de gestión documental, por el presunto cometimiento de la infracción grave contemplada en el art. 76 letra “f” de la Ley de Acceso a la Información Pública –LAIP- consistente en: *“Tener la información bajo su custodia de manera desactualizada, desordenada, en violación ostensible a las medidas archivísticas establecidas en esta ley y por el Instituto.”*cuya sanción oscila de veinte a cuarenta salarios mínimos (art. 77 letra “a” de la LAIP).

En el referido auto de apertura, en atención al ejercicio del derecho de defensa que tienen las partes, se le corrió traslado a los indiciados, para que con base al art. 88 de la LAIP rindieran su informe de defensa, ofreciendo los medios probatorios que consideren pertinentes para fundamentar su defensa.

El 22 de octubre de 2019, el licenciado Eduardo Franco Núñez, remitió escrito a efecto de evacuar el traslado conferido a los indiciados, en su calidad de representante de **José Rigoberto Mejía Menjívar; Edwin Miguel Antonio Zepeda Navarrete; Rosa Cándida Alas de Menjívar; Luis Miguel Recinos Najarro; Ana Dubón; José Ebelio Ortíz García; Marta Sandra Manzanares de Tobar; Bety Estela Vásquez Pérez; Juan Ramón Menjívar Landaverde y Juan Carlos Rivera Chacón y Martha Dolores Peraza Zelaya**, lo cual comprobó a través de la documentación acreditativa correspondiente. En el mismo, expresó que no es cierto que sus representados no hayan realizado acciones necesarias para el tratamiento de la documentación generada por la Municipalidad. Además, manifestó que la documentación encontrada en el depósito anexo relacionada en el informe de evaluación data de más de 10 años, misma que fue remitida por la administración anterior a dicho lugar, y que además eran copias simples de documentos en desuso.

En fecha 29 de julio del presente año, se realizó la audiencia oral de este caso, en la misma compareció el licenciado **Eduardo Franco Núñez**, actuando en calidad de representante de los indiciados.

Durante la tramitación de la referida audiencia el pleno de comisionadas y comisionado, confirió a los indiciados en el presente la oportunidad de aceptar los hechos atribuidos como infracción, con motivo de proporcionar los beneficios regulados en el artículo 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA-. Sin embargo, el referido profesional, en nombre de sus representados manifestó no aceptar tal proposición.

En la misma, a efectos de delimitar el objeto probatorio el pleno de comisionadas y comisionado, con base a los artículos 10 y 320 del Código Procesal Civil y Mercantil -CPCM- inadmitió e indicó que procedería al desglose de los documentos personales de los contratistas, contenidos en el documento probatorio denominado “contratación de cielo falso, mano de y divisiones”, debido a que se consideró, que los mismos no arrojan elementos de utilidad al presente procedimiento.

Posterior a ello, como se estableció en los autos que preceden al presente, se resolvió suspender el plazo máximo para resolver este caso de acuerdo a lo establecido en el artículo 94 de la LPA, por imposibilidad de configurar el pleno y mediante resolución de las diez horas con diecisiete minutos del día tres de noviembre de dos mil veinte se reanudó el mismo, con base a ello se emiten los siguientes pronunciamientos.

II. Previo a emitir la resolución de este caso es importante que este Instituto haga las siguientes valoraciones:

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

Sobre ello, resulta oportuno aclarar que el Derecho Administrativo Sancionador, como toda rama del derecho, se guía por una serie de principios que constituyen un criterio

informador de la actividad de la Administración Pública relacionado al poder punitivo del Estado. En este sentido, es dable referirse al Derecho Penal como elemento integrador del Derecho Administrativo Sancionador; es decir, la ausencia de un ordenamiento penal administrativo no debe interpretarse como una puerta abierta para la aplicación libre y arbitraria de las facultades sancionadoras; por lo que, las aplicaciones supletorias de los principios básicos del Derecho Penal sirven como garantía o límite para el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

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

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

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

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

b) Mencionado lo anterior, la administración –en este caso este Instituto– está obligado a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación. Para el caso concreto no fue posible la emisión de la resolución que correspondía a pesar de haberse elaborado el proyecto de la misma, en virtud de dos motivos principales: **i)** que la Comisionada Cesia Yosabeth Mena Reina actualmente se encuentra inhabilitada de concurrir con su voto, por encontrarse en trámite procedimiento administrativo sancionatorio iniciado en su contra, por la Presidencia de la República, con medida cautelar de suspensión del ejercicio de su cargo; y que **ii)** desde el nombramiento del comisionado titular por el sector de universidades, Ricardo José Gómez Guerrero, en el mes de agosto de este año, se gestionó con la Licenciada Silvia Cristina Pérez Sánchez, la modalidad de revisión de tal proyecto de resolución, lo cual quedó plasmado en el punto de pleno siete, del acta número veintinueve de fecha diecisiete de agosto del corriente año, donde ella expuso que debido a que al momento en que dejó de estar en funciones como comisionada, el proyecto de resolución no estaba finalizado, por lo que solicitó una convocatoria adicional para finalizar el procedimiento, por lo que se consultó a la Corte de Cuentas de la República, sobre la viabilidad de realizar una convocatoria para tales efectos por no tener normado ese tipo de convocatorias, sin embargo, a la fecha no se ha obtenido respuesta de parte de dicha Institución, ni tampoco la anuencia de dicha comisionada de concluir el acto que conoció, aunado a ello, en fecha 14 de octubre del presente, la licenciada Pérez Sánchez presentó su renuncia irrevocable como comisionada suplente. Por todo lo anterior, no es posible configurar el pleno que se instaló para conocer este procedimiento, pues una de sus integrantes ya no ostenta dicha investidura, situación que imposibilita dar paso a la etapa procedimental correspondiente.

Ahora bien, teniendo en cuenta las actuaciones realizadas, las circunstancias acaecidas, que a la fecha no se ha notificado la resolución definitiva en el presente y que el art. 89 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) establece que los procedimientos

administrativos deberán concluirse por acto o resolución final en el **plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación**, haya sido esta de oficio o a petición de interesado, y que han transcurrido más de 9 meses desde la iniciación del presente, lo conducente es declarar la caducidad del presente.

Este Instituto advierte entonces, que han transcurrido más de nueve meses desde el inicio del presente procedimiento sancionatorio en contra de: José Rigoberto Mejía Menjívar; Edwin Miguel Antonio Zepeda Navarrete; Rosa Cándida Alas de Menjívar; Luis Miguel Recinos Najarro; Ana Dubón; José Ebelio Ortíz García; Marta Sandra Manzanares de Tobar; Bety Estela Vásquez Pérez; Juan Ramón Menjívar Landaverde y Juan Carlos Rivera Chacón, quienes son miembros del Concejo Municipal de Chalatenango y Martha Dolores Peraza Zelaya, oficial de gestión documental. En consecuencia, por las razones expresadas anteriormente, este Instituto considera procedente caducar el presente procedimiento, en base a las razones expresadas anteriormente.

*No obstante, a lo anterior, el art. 117 incisos 3 y 4 de la LPA establece que **la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de los derechos de los particulares o, en su caso, las facultades de la administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de la prescripción. En este sentido, los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento, por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual, de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplirse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.***

En acotación a lo anterior, el art. 148 de la LPA establece los plazos de prescripción de las infracciones que las normas establezcan –siendo este caso las establecidas en la LAIP– donde las infracciones muy graves tienen un **plazo de tres años de prescripción**. En consecuencia, dado que hasta esta fecha aún no ha concluido el plazo de prescripción de la posible sanción a interponer, es procedente iniciar nuevamente el presente procedimiento administrativo sancionatorio, en base a las disposiciones mencionadas anteriormente.

III. Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y en base a los artículos 6, 11 y 86 de la Constitución de la República, este Instituto **resuelve:**

a) **Declarar la caducidad** del presente proceso sancionatorio iniciado de oficio por parte del Instituto en contra de **José Rigoberto Mejía Menjívar; Edwin Miguel Antonio Zepeda Navarrete; Rosa Cándida Alas de Menjívar; Luis Miguel Recinos Najarro; Ana Dubón; José Ebelio Ortíz García; Marta Sandra Manzanares de Tobar; Bety Estela Vásquez Pérez; Juan Ramón Menjívar Landaverde y Juan Carlos Rivera Chacón**, quienes son miembros del Concejo Municipal de Chalatenango y **Martha Dolores Peraza Zelaya**, oficial de gestión documental, por el presunto cometimiento de la infracción grave contemplada en el art. 76 letra “f” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) consistente en: *“Tener la información bajo su custodia de manera desactualizada, desordenada, en violación ostensible a las medidas archivísticas establecidas en esta ley y por el Instituto”,* por las razones expresadas anteriormente.

b) Iniciar nuevamente de oficio el procedimiento sancionatorio en contra de los servidores públicos **José Rigoberto Mejía Menjívar; Edwin Miguel Antonio Zepeda Navarrete; Rosa Cándida Alas de Menjívar; Luis Miguel Recinos Najarro; Ana Dubón; José Ebelio Ortíz García; Marta Sandra Manzanares de Tobar; Bety Estela Vásquez Pérez; Juan Ramón Menjívar Landaverde y Juan Carlos Rivera Chacón**, quienes son miembros del Concejo Municipal de Chalatenango y **Martha Dolores Peraza Zelaya**, oficial de gestión documental, por el posible cometimiento de la infracción muy grave contemplada en el art. 76 letra “f” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) consistente en: *“Tener la información bajo su custodia de manera desactualizada, desordenada, en violación ostensible a las medidas archivísticas establecidas en esta ley y por el Instituto.”*

c) **Requerir** a la Unidad de Garantía y Protección de Derechos de este Instituto que certifique el presente procedimiento, los informes de la Unidad de Evaluación del Desempeño y los anexos correspondientes para ser agregados al nuevo procedimiento sancionatorio que se aperture, incluida toda la documentación probatoria que obra en el expediente administrativo.

