



NUE 13-D-2023

Improponibilidad

XXXXX contra Municipalidad de Soyapango

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las once horas con treinta minutos del quince de agosto de dos mil veintitrés.

I. El once de julio del año dos mil veintitrés, **XXXXX** presentó a este Instituto escrito de denuncia en contra del **Alcalde y Concejo Municipal** -ambos de la **Municipalidad de Soyapango**-, por el presunto cometimiento de infracciones a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

En cuanto a los hechos alegados, la denunciante señaló -en lo medular- que el día trece de junio del dos mil veintitrés, se presentó a laborar a la Alcaldía Municipal de Soyapango, pero al llegar a dicho lugar le negaron el acceso y la mandaron hacia el área de Talento Humano, donde le entregaron una notificación en la cual se le informó que su plaza había sido suprimida por orden del sr. Antonio Marcos García López, Alcalde Interino y su Concejo; por lo cual solicitó a este Instituto que se aplique todo lo que se pueda ejercer en el marco de la ley para evitar que se violenten sus derechos.

II. Dicho lo anterior, previo a dar trámite al presente procedimiento sancionatorio, es oportuno realizar un examen de procedencia de la denuncia interpuesta por **XXXXX**, es decir, una valoración liminar que permita determinar si la pretensión planteada contiene o no con todos los requisitos de fondo —procesales o materiales— que deben cumplirse para su trámite, sin incurrir en dificultades posteriores o dilaciones que impidan el curso normal del procedimiento o fueren su terminación anticipada.

Por lo que, este Instituto considera pertinente hacer las siguientes consideraciones:

A. El Instituto de Acceso a la Información Pública -IAIP- es la entidad que tiene como cometido principal, velar por el respeto del derecho de acceso a la información pública -DAIP-. Sus roles son de diversa índole: Es un ente controlador frente a otras instituciones públicas, verificando el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública -LAIP- y su

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

Reglamento -RELAIP-; así como de sus lineamientos emitidos. También tiene un rol como promotor del DAIP, contribuyendo a la educación de la ciudadanía y a la capacitación de los funcionarios en el uso y la aplicación de la LAIP. Por otra parte, tiene un rol cuasi jurisdiccional, al tramitar procedimientos de apelaciones en materia de acceso a la información pública y datos personales, falta de respuesta, así como, de los procedimientos sancionatorios por infracciones a la LAIP.

Con base a lo anterior, el art. 58 de la LAIP indica las atribuciones que este Instituto posee por mandato de ley, dentro de las cuales se encuentran las de velar por la correcta interpretación y la aplicación de esta ley; así como, garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a la protección de la información personal.

B. Aunado a lo expuesto en el literal anterior, es importante reconocer que toda actuación realizada por este Instituto está fundamentada bajo el **principio de legalidad**, el cual de conformidad a lo establecido en el art. 3 numeral 1 de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA-, establece que *“La Administración Pública actuará con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, de modo que solo puede hacer aquello que esté previsto expresamente en la Ley y en los términos en que ésta lo determine.”*

En concordancia con esto último, el principio de legalidad ha sido retomado en la doctrina en la cual lo cataloga como: *“un principio fundamental del Derecho Público, en la cual todos los actos que realice la administración pública deben estar sometidos al imperio de la ley y al Derecho, ya que la razón de ser de este principio es la de brindar y garantizar seguridad jurídica a los administrados. Así, estando sujeta la administración al ordenamiento jurídico no sólo se certifica que pueda ser controlada por el órgano jurisdiccional sino también que la actividad administrativa tenga un límite externo que enmarque su autonomía dentro de lo que la ley le permita y/o mande y que nada quede a su arbitrio”*.¹

La Jurisprudencia también ya ha enfatizado que el principio de legalidad está formulado en el art 86 inc. 3º Cn. que establece que ***“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”***. El principio de legalidad, para los órganos estatales y entes públicos —al actuar por medio de los funcionarios públicos—, supone una "vinculación positiva", en el sentido de que sólo pueden hacer aquello que la ley les permite; a diferencia de lo que sucede con los ciudadanos, para quienes la ley, en virtud del derecho general de libertad —art. 8 Cn.—, implica una "vinculación negativa", pues

¹ Rivas, Vicente “Jurisprudencia Constitucional sobre los Principios Constitucionales de la Administración Pública”. Este artículo fue visto el 11-03-2022 en la siguiente dirección: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2018/05/CBD36.PDF> Pág. 23

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

pueden hacer todo lo que no está prohibido. Ahora bien, el vocablo "ley" utilizado en la disposición constitucional comentada no hace referencia sólo a la legalidad ordinaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad, es decir que supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende a la Constitución. Por ello, la legalidad no es sólo sujeción a la ley, sino también, preferentemente, a la Constitución².

C. Con base a este principio de legalidad, este Instituto tiene la competencia para tramitar, en principio, tres diferentes procedimientos, a saber: el recurso de apelación, falta de respuesta y procedimientos administrativos sancionadores -tal como ha sucedido en el presente caso-, a los cuales se le da trámite de acuerdo a la legislación aplicable, de conformidad a lo dispuesto en la LAIP y LPA.

Este Instituto, como autoridad administrativa, se encuentra habilitada para tramitar procedimientos administrativos sancionadores, de conformidad con lo establecido en los arts. 14 de la Constitución de la República -Cn-; y 58 de la letra "e" de la LAIP; ello en atención a la potestad sancionadora del Estado, concebida como la capacidad estatal de ejercer un control social coercitivo sobre actos ilícitos.

En concordancia con lo anterior, debe valorarse que la principal justificación de la potestad sancionadora, ejercida por entes administrativos, atiende a razones pragmáticas, pues es necesaria la imposición de medidas represoras por parte de la administración pública para restablecer el orden jurídico que ha sido alterado por conductas que le contravienen de forma directa, y así desplegar su función principal consistente en gestionar los bienes, recursos y servicios estatales, mediante actividades encaminadas a la realización del bien común y del interés colectivo (Sentencias de 29 de abril de 2013, Inc. 18-2008 y del 7 de enero de 2019 Inc 21-2018).

Para la consecución de tal finalidad, la administración puede ejercitar potestades determinadas, entre las que se encuentra la potestad para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico (Fallo: Sala de lo Contencioso Administrativo: 21-2018, 7/1/2009).

En tal sentido, **la potestad sancionatoria de este Instituto está limitada a las infracciones que se establecen a la LAIP**, ello con la finalidad de corregir o sancionar conductas que potencien lesiones o daño al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) o al de Protección de Datos Personales (DPDP), los cuales son derechos

² Resolución de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las once horas del día treinta y uno de julio de dos mil nueve. Ref. 78-2006.

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

fundamentales de la ciudadanía. Entonces, es importante reiterar que bajo la óptica del principio de tipicidad **las conductas punibles deben estar debidamente tipificadas en la LAIP como infracciones acreedoras de una sanción de carácter pecuniario.**

En este caso, el art. 76 de la LAIP prevé los tipos de infracciones que podrían ser cometidas por los servidores públicos, al quebrantar disposiciones relativas al DAIP o al DPDP en el ejercicio de sus funciones. La calificación de la infracción puede ser leve, grave o muy grave; lo cual, ha sido determinado por el legislador de conformidad con el nivel del daño provocado como consecuencia de la conducta tipificada en la disposición legal o la puesta en peligro de los derechos tutelados.

Sobre el procedimiento administrativo sancionador es importante tener en cuenta que, como lógica consecuencia a lo que se ha venido exponiendo, los principios del Derecho Penal se extrapolan al Derecho Administrativo Sancionador, ya que ambos devienen del *Ius Puniendi* del Estado.

Al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones habilitando la citada extrapolación de una disciplina a la otra, concretamente ha establecido: “(...) *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” (Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo bajo la referencia 11-2010, de las ocho horas y cincuenta y cuatro minutos del trece de febrero de dos mil catorce.)*

Actualmente, esta aseveración encuentra asidero legal en el artículo 139 de la LPA, bajo el título de “*principios de la potestad sancionadora*”, teniendo en cuenta que la aludida disposición no es taxativa, sino que debe atenderse para fines ilustrativos. Es así que, con base a la jurisprudencia contenciosa administrativa y a la legislación aplicable, se procede a la aplicación de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador.

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

D. En concordancia con lo establecido en los párrafos anteriores, y bajo el fundamento del principio de mínima intervención del Estado, este Instituto advierte que no existen fundamentos jurídicos ni fácticos suficientes para dar inicio al presente procedimiento sancionatorio, ya que de conformidad a los hechos fácticos expresados por la denunciante, estos no se enmarcan en el cometimiento de las infracciones establecidas en el art. 76 de la LAIP; sino más bien, la pretensión principal que ha expresado la ciudadana, es la inconformidad por el acto administrativo hecho por la **Municipalidad de Soyapango**, consistente en la finalización de su relación laboral con dicho ente obligado.

En este sentido, la jurisprudencia ya ha mencionado que el art. 277 del Código Procesal Civil y Mercantil -CPCM-, determina que una demanda -en este caso un procedimiento sancionatorio- es improponible cuando adolece de objeto ilícito, imposible o absurdo; carezca de competencia objetiva o de grado, o cuando adolece de irregularidades relacionadas con el objeto procesal, como la litispendencia, la cosa juzgada, la sumisión al arbitraje, entre otros.

Sin embargo, la numeración de causas de improponibilidad que incorpora el referido artículo no está agotada, más bien se trata de un listado enunciativo o ilustrativo, de ahí que la **falta de presupuestos materiales o esenciales y otros semejantes que menciona dicha disposición** puede conllevar, de igual forma, a la improponibilidad de la misma; pues en el devenir de la realidad procesal pueden acontecer una cantidad indeterminada de hechos que vuelven improcedente la pretensión por causas no previstas expresamente³. (Resaltado propio).

Por tanto, para que la improponibilidad de la demanda proceda no siempre su causa debe estar enunciada expresamente en la ley, tal como ha sucedido en el presente procedimiento, en el cual este Instituto no posee competencia para tramitar procedimientos sancionatorios en contra de servidores o funcionarios públicos, para los casos donde se hayan cometido infracciones diferentes a las ya establecidas en el art. 76 de la LAIP.

Finalmente, con base a lo establecido anteriormente y de conformidad a lo señalado en el citado art. 277 del CPCM, este Instituto considera procedente declarar la improponibilidad de la pretensión planteada por **XXXXX**, por no existir elementos procedimentales esenciales para su tramitación, de conformidad a los argumentos expuestos anteriormente.

No obstante lo anterior, este Instituto considera oportuno hacer saber a la ciudadana que existen otras vías jurídicas establecidas en las normativas pertinentes, para poder resarcir sus

³ Resolución emitida por la Honorable Cámara de lo Civil y Mercantil de la Primera Sección del centro, pronunciada a las diez horas y cuarenta minutos del día cuatro de abril del año dos mil diecisiete. Ref. 23-4CM-17-A.

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

derechos laborales, como por ejemplo abocarse a la Unidad de los Derechos Laborales de la Persona Servidora Pública de la Procuraduría General de la República, para que se le brinde la asistencia correspondiente, y así poder promover las acciones legales pertinentes en materia de trabajo.

III. Por tanto, con base a las disposiciones antes mencionadas; y de conformidad a lo establecido en los arts. 6 y 86 de la Cn; y 94 y 102 de la LAIP, este Instituto **RESUELVE:**

a) Tener por recibido el escrito presentado por **XXXXXX**, en fecha once de julio de dos mil veintitrés.

b) Declarar improponible la denuncia presentada por **XXXXXX**, en contra del **Alcalde y Concejo Municipal** -ambos de la Municipalidad de Soyapango-, por las razones antes expuestas.

c) Hacer saber a **XXXXXX**, que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede, pues con esta resolución queda agotada la vía administrativa de conformidad al art. 131 de la LPA, quedando expedito el derecho de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si así lo considerase necesario.

d) Transferir definitivamente al archivo institucional el presente expediente, una vez esta resolución adquiera estado de firmeza.

e) Notificar este auto a la ciudadana **XXXXXX** en la dirección de correo electrónico: **XXXXXX@gmail.com**, o al número telefónico **XXXXXX**; dejando constancia impresa en todos los casos de haberse realizado el acto de comunicación.

Notifíquese. -

-----R.GOMEZ-----A.GREGORI-----D.H.S-----
PRONUNCIADA LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"
"RUBRICADAS"