



NUE 10-D-2019 (SP)

**Bernal Alemán contra Jefa del Departamento de Recursos Humanos del Instituto
Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)
Resolución definitiva**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve *0.0*
horas con cuarenta minutos del quince de enero de dos mil veinte.

Roxana Elizabeth Bernal Alemán denunció a **Norma Benavides de Fortis**, Jefa del Departamento de Recursos Humanos del **Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)**, por el presunto cometimiento de la infracción muy grave contemplada en el Art. 76 letra "e" de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), consistente en "negarse a entregar la información solicitada, sin la debida justificación". *[Handwritten signature]*

Fundamento Fáctico:

Los hechos en que fundamenta su acusación se derivan de la interposición de una solicitud de información, relativa a: "1) copia electrónica en versión pública del expediente laboral de la señora Jazmín Cañas Supervisora del Control de Supervivencia; 2) detalle de las marcaciones de la servidora pública Jazmín Cañas".

Al respecto, la denunciada respondió que "en los registros del Departamento de Recursos Humanos no se encuentra nombramiento o cargo de supervisora de Control de Supervivencia; en lo referente al expediente laboral y marcaciones solicitadas al revisar la base de datos del personal que labora para el INPEP, se encuentran dos personas con nombres similares y debido a que en la solicitud no han especificado el nombre completo de la persona, no es posible otorgar la información".

Ante ello, la denunciante argumentó que con base a la documentación remitida por la Subgerencia de Prestaciones del **INPEP**, en el que se detalla la hora y fecha de cada una de las actividades que realiza la persona del cargo de Supervivencia, se evidencia que existe una



persona que se llama Jazmín Cañas y que se desempeña como Supervisora de Supervivencia. Finalmente, expresó que la denuncia realizada se justifica puesto que dicha servidora es la competente para controlar el proceso de reclutamiento, selección y contratación de personal, así como de actualizar el expediente del personal. Por lo tanto, no puede alegar desconocer el personal que labora para la Institución.

Descripción del caso:

I. Presentada la denuncia, fue admitida por el Instituto, designando al comisionado **René Eduardo Cárcamo** para instruir el procedimiento, de conformidad con el Art. 87 de la LAIP. No obstante, ante la renuncia presentada por el entonces comisionado en fecha 15 de noviembre de este año, el caso fue reasignado a la comisionada **Silvia Cristina Pérez**.

II. Durante la etapa de instrucción, la denunciada rindió el informe de defensa en virtud de los Arts. 88 y 89 de la LAIP. En su informe, la denunciada hace referencia a los siguientes puntos:

A. La tramitación realizada por la oficial de información generó confusión en los traslados de los requerimientos; afirmando que dicha confusión surgió además en la Subgerencia de Prestaciones —otra unidad administrativa con la que se diligenció la solicitud—; pues aseveró que la mala asesoría de la oficial causó que se entregara una información incorrecta e inconsistente. Para ello, explicó que no quedó claro el nombre de la persona de quien solicitaba información; ya que se consignó los nombres de “Adriana Jasmin Cañas” y “Adriana Jazmín Cañas”; no obstante, se le entregó el dato de la empleada “Jazmín Dinorah Cañas Vásquez”. Asimismo, la denunciada manifestó que en la institución no existe nadie con los nombres solicitados.

B. La Subgerencia de Prestaciones no es el área competente para brindar la información que se requirió por la señorita Bernal Alemán, pues no administra ni maneja lo referente al personal del INPEP. Por ello, el Licenciado Peñate Beltrán —Subgerente de Prestaciones— proporcionó información incorrecta, errónea y posiblemente que no corresponde a la persona de la cual se estaba solicitando información.

C. La oficial de información se encuentra facultada para realizar prevenciones a los solicitantes para esclarecer aspectos confusos de su petición. Para el presente caso, la oficial no previno sobre la limitación del año desde el cual quería tener acceso a la información, y el nombre de la persona o más datos que ayudasen a identificarla con certeza y claridad. Por otra parte, argumentó que, durante la tramitación, la oficial de información cometió dos grandes errores: dividir los requerimientos en tres partes, la solicitante realizó dos requerimientos, y no copiar de formar literal lo requerido, con lo cual generó aún más confusión pues hubo contradicción entre el memorándum remitido, los correos electrónicos y lo consignado en la solicitud de información. Concretamente, establece que, para el requerimiento, la Oficial de Información omitió consignar el nombre “Adriana” y consignó que la persona era supervisora de control de sobrevivencia, cuando en realidad la peticionaria había consignado que la persona era empleada del departamento de sobrevivencia. Para el segundo requerimiento, la oficial de información modificó el nombre de la persona, pues el detalle de las marcaciones solicitadas es de la señorita “Adriana Jasmin Cañas” y la oficial requirió las marcaciones de “Jazmín Cañas”.

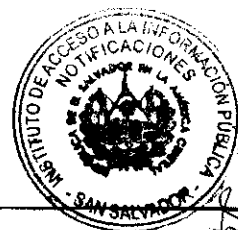
III. En la audiencia oral, comparecieron ambas partes, quienes presentaron sus alegatos y, además, ofertaron prueba de la siguiente manera:

A. Por la parte denunciante:

(i) Prueba testimonial de la oficial de información del INPEP, Norma Lorena Ventura; y (ii) exhibición de carné de empleada del INPEP en el que aparece el cargo de Supervisora de Sobrevivencia y que la denunciante observó brevemente.

B. Por la parte denunciada:

Anexo Uno (Fs. 27-31): (i) memorándum de fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve suscrito por la oficial de información del INPEP, dirigido a la jefa del Departamento de Recursos Humanos; (ii) correo electrónico de las catorce horas con cincuenta minutos y treinta y cinco segundos de fecha seis de marzo de dos mil diecinueve con asunto “requerimiento del oficial de información Norma Lorena Ventura”; (iii) correo electrónico de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos, y treinta y cinco segundos de fecha seis de marzo de dos mil diecinueve con asunto “requerimiento del oficial de información Norma Lorena Ventura”.



Anexo Dos (Fs. 32-43): (iv) memorándum de fecha once de marzo de dos mil diecinueve de referencia RRHH/siete siete seis seis-uno seis uno-dos cero uno nueve; (v) correo electrónico de las doce horas con cuarenta y cuatro minutos y once segundos de fecha once de marzo de dos mil diecinueve con asunto “sobre requerimiento de información cero veinte –dos cero uno nueve; (vi) correo electrónico de las catorce horas con veinticinco minutos y trece segundos de fecha once de marzo de dos mil diecinueve con asunto “versión pública de solicitud veinte – dos cero uno nueve”; (vii) versión pública de solicitud de información; (viii) memorándum de fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve suscrito por la oficial de información del INPEP dirigido al Subgerente de Prestaciones; (ix) correo electrónico de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos y diecisiete segundos con asunto “requerimiento del oficial de información Norma Lorena Ventura”; (x) memorándum de fecha trece de marzo de dos mil diecinueve con referencia seis-seis-seis- ciento ocho- dos mil diecinueve; (xi) memorándum de fecha doce de marzo con referencia AP/seis seis cuatro seis-ciento treinta y cinco- dos mil diecinueve con adjunto de cuadro “descripción de actividades”; (xii) memorándum con fecha once de diciembre de dos mil dieciocho de referencia AP/seis seis cuatro seis-seis cinco tres-dos mil dieciocho.

Anexo Tres (Fs. 44-82): (xiii) copias simples de certificaciones de acuerdos emitidos por la Presidencia del INPEP en relación al cargo de la empleada Jasmín Dinorah Cañas Vásquez; (xiv) copias simples de la Ley de Salarios para el ejercicio financiero del año dos mil diecinueve. Anexo Cuatro: (xv) copia simple del Manual de Descripción de Puestos del año dos mil nueve; y (xvi) copia simple de Norma Técnicas de Control de Interno Específicas del INPEP.

Por último, ofreció (xvii) la prueba testimonial del Subgerente de Prestaciones del INPEP, Licenciado Edgar Francisco Peñate Beltrán.

El Pleno del Instituto resolvió, previa deliberación:

A. para la prueba ofertada por la denunciante: rechazar su incorporación al procedimiento por ser impertinente para comprobar el posible cometimiento de la infracción señalada.

B. En cuanto a la prueba ofrecida por la denunciada:

Admitir por ser esta pertinente y útil, de conformidad con el Código Procesal Civil y Mercantil:

Anexo Uno: (ii) correo electrónico de las catorce horas con cincuenta minutos y treinta y cinco segundos de fecha seis de marzo de dos mil diecinueve con asunto “requerimiento del oficial de información Norma Lorena Ventura”; (iii) correo electrónico de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos, y treinta y cinco segundos de fecha seis de marzo de dos mil diecinueve con asunto “requerimiento del oficial de información Norma Lorena Ventura”. **Anexo Dos:** (ix) correo electrónico de las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos y diecisiete segundos con asunto “requerimiento del oficial de información Norma Lorena Ventura”; (xi) memorándum de fecha doce de marzo con referencia AP/seis seis cuatro seis-ciento treinta y cinco- dos mil diecinueve con adjunto de cuadro “descripción de actividades”; (xii) memorándum con fecha once de diciembre de dos mil dieciocho de referencia AP/seis seis cuatro seis-seis cinco tres-dos mil dieciocho. **Anexo Tres:** (xiii) copias simples de certificaciones de acuerdos emitidos por la Presidencia del INPEP en relación al cargo de la empleada Jasmín Dinorah Cañas Vásquez; (xiv) copias simples de la Ley de Salarios para el ejercicio financiero del año dos mil diecinueve.

Rechazar:

Anexo Uno: i) memorándum de fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve suscrito por la oficial de información el INPEP, dirigido a la jefa del Departamento de Recursos Humanos. **Anexo Dos:** (iv) memorándum de fecha once de marzo de dos mil diecinueve de referencia RRHH/siete siete seis seis-uno seis uno-dos cero uno nueve; (v) correo electrónico de las doce horas con cuarenta y cuatro minutos y once segundos de fecha once de marzo de dos mil diecinueve con asunto “sobre requerimiento de información cero veinte – dos cero uno nueve; (vi) correo electrónico de las catorce horas con veinticinco minutos y trece segundos de fecha once de marzo de dos mil diecinueve con asunto “versión pública de solicitud veinte – dos cero uno nueve”; (vii) versión pública de solicitud de información; (viii) memorándum de fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve suscrito por la oficial de información del INPEP dirigido al Subgerente de Prestaciones; (x) memorándum de fecha trece de marzo de dos mil diecinueve con referencia seis-seis-seis- ciento ocho- dos mil diecinueve. Así como (xvii) la prueba testimonial del Subgerente de Prestaciones del INPEP, Licenciado Edgar Francisco Peñate Beltrán. **Toda esta por ser cuantitativamente inútil, ya que consta en el expediente administrativo remitido por la oficial de información del INPEP.**



Anexo Cuatro: (xv) copia simple del Manual de Descripción de Puestos del año dos mil nueve; (xvi) copia simple de Norma Técnicas de Control de Interno Específicas del INPEP. **Por ser impertinente para el objeto del presente procedimiento.**

IV. Finalizada la etapa anterior, el 23 de agosto de 2019, **Roxana Elizabeth Bernal Alemán** remitió escrito en el que manifiesta su desistimiento al presente procedimiento. Dicha intención de finalizar anticipadamente el caso, la sustentó debido a amenazas recibidas desde el día en que se celebró la audiencia oral, manifestando que temía por su seguridad y la de su familia. En dicho escrito, además, solicitó copia de audio y vídeo de la audiencia mencionada y que se haga del conocimiento del titular del **INPEP** sobre los hechos descritos.

Respecto de lo anterior, es importante analizar en este punto, que si bien ya existen precedentes por parte del Instituto en casos de esta naturaleza en los que se han tomado los desistimientos como causal para un sobreseimiento, ello no implica que este Instituto deba ceñirse estrictamente a dicha línea resolutive - o autoprecedente - , pues como ya bien lo ha establecido la Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia, “...el respeto a los precedentes – como manifestación específica de la seguridad jurídica y el sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico – no significa la imposibilidad de cambiarlos ...”¹. También ha establecido la misma jurisprudencia, que el único requisito para cambiar válidamente el autoprecedente, es que: “No obstante, para ello se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis crítico de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada”².

La ruptura del *stare decisis* sugiere un expreso señalamiento de los errores interpretativos de la decisión anterior que se plantea como precedente. Señalar la parcialidad del contexto de la anterior interpretación es una condición necesaria para dotar a la nueva decisión de fuerza argumental y para que satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama³.

En ese sentido, en la jurisprudencia comparada se admiten, entre otros supuestos, como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él: estar en presencia de un

¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010 del 25 de agosto de 2010

² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de Amparo 1-2011 del 19 de diciembre de 2012

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

pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal; y que los fundamentos fácticos que le motivaron han variado sustancialmente al grado del volver incoherente el pronunciamiento originario, con la realidad normada⁴. O.C

Es así que, ante la nueva conformación subjetiva del Pleno de este Instituto, se ha vuelto necesario realizar una reinterpretación del Art. 98 de la LAIP de cara a su aplicación al procedimiento sancionador que se tramita en esta sede. El artículo en mención establece que “el recurso será sobreseído cuando: a) el recurrente desista expresamente del mismo [...]”. De su lectura se entiende que la disposición regula la finalización anticipada, a través de la figura del sobreseimiento del recurso de apelación. Ahora bien, ante la ausencia de disposiciones específicas en la LAIP para los procesos sancionadores, se aplicó dicho artículo para los casos en los que se ejerce la potestad sancionadora del Instituto. J.C

No obstante, es importante observar la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo respecto del desistimiento, quien ha señalado: “[...] de ahí que, una vez iniciado el procedimiento sancionador, su continuación o finalización no dependa de la voluntad de un interesado [...]. Cuando analizamos los alcances de la intervención de un denunciante en el procedimiento sancionador, se encuentra la posibilidad que el ciudadano no se apersona a sede administrativa, confirmando de ello que su rol en el trámite no es esencial, sino que le corresponde a la Administración sancionadora la investigación del caso y su resolución definitiva, siempre conforme a derecho. Siguiendo ese orden de ideas, esta Sala comparte la tesis que el desistimiento de una denuncia no vincula a la autoridad que detenta la potestad sancionadora⁵”. Aunado a lo anterior, la Ley de Procedimientos Administrativos en su artículo 116 inciso final habilita a continuar el conocimiento de oficio, aun cuando la parte haya presentado su desistimiento o renuncia a su derecho.

Valorando los elementos señalados, es opinión de este Pleno que el desistimiento presentado en el procedimiento no resulta vinculante para el conocimiento de fondo del asunto. Por lo que, se tomará decisión definitiva y además, se notificará a las instancias competentes para que investiguen lo plasmado en el escrito de fecha 23 de agosto de 2019.

⁴ Ibidem

⁵ Sentencia definitiva Sala de lo Contencioso Administrativo 153-2008 de fecha 14-XI-2012



Análisis del caso

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** breves consideraciones sobre el procedimiento sancionador que tramita este Instituto; **(II)** análisis del principio de culpabilidad como orientador del Derecho Administrativo Sancionador; **(III)** análisis sobre lo argumentado y la prueba admitida en el procedimiento; **(IV)** aplicación al caso en concreto; y, **(V)** pronunciamiento sobre la importancia del rol del oficial de información.

I. 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, se puede hablar del 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 a la administración para la aplicación libre y arbitraria de sus facultades sancionadoras; por lo que, la aplicación supletoria de los principios básicos del Derecho Penal sirven como garantía o límite en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

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 realiza 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 LAIP y sus sanciones. Esas infracciones se dividen en tres apartados, los cuales son: *(i)* Infracciones muy graves; *(ii)* Infracciones graves; e *(iii)* Infracciones leves.

En concordancia con lo anterior, este Instituto sigue un irrestricto apego a las garantías, –sustantivas y procesales– constitucionales durante el desarrollo del procedimiento

sancionatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica y verificando la correcta aplicación de los principios generales del derecho.

O.C

Además, con la entrada en vigencia de la LPA, se regulan principios y garantías para los sujetos pasivos de los procedimientos sancionatorios, pues no se debe inobservar la condición de inferioridad en la que se encuentra el denunciado ante la potestad punitiva del Estado.

g. 60

II. A. Dentro de esa gama de principios, se encuentran el principio de culpabilidad que, en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable; en virtud de tal principio, solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas que resulten responsables de las mismas; por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito *sine qua non* para la configuración de la conducta sancionable⁶.

X

Aunado con lo establecido vía jurisprudencia, se entiende que debe existir dolo o culpa para que la persona que resulte responsable del cometimiento de una infracción administrativa sea sancionada. Asimismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que el principio garante de la presunción de inocencia, excluye la posibilidad de imponer sanciones con base a criterios de responsabilidad objetiva, es decir, **prescindiendo de la existencia de dolo y culpa**, y de que si la infracción es en alguna forma imputable al sujeto, y es que en todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la **responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o culpa**.

Aunado al tema de la responsabilidad, el numeral 5 del Art. 139 de la LPA define este principio bajo la lógica de que “solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa o cualquier otro título que determine la ley”. Dicho de otro modo, el Art. 4 del Código Penal respecto del principio de responsabilidad, sustancialmente, reza “la pena o medida de seguridad no se impondrá si la acción u omisión no ha sido realizada con dolo o culpa. Por

⁶ Sentencia Definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha cinco de febrero de 2014, de referencia 309-2007.



[Handwritten signature]


consiguiente, queda prohibida toda forma de responsabilidad objetiva. La responsabilidad objetiva es aquella que se atribuye a una persona sin considerarla dirección de su voluntad, sino únicamente el resultado material a la que está unido causal o normativamente el hecho realizado por el sujeto”.

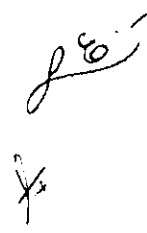
Es así que, tanto la jurisprudencia como la legislación aplicable a la materia, regulan y sientan las bases para garantizar el irrestricto respeto a los principios fundamentales que dirigen la potestad sancionadora del Estado, siendo para el presente caso conocido en una sede administrativa.

III. Teniendo claridad de la infracción y las argumentaciones de ambas partes, junto con la prueba admitida, es preciso valorar si, a la luz del principio de culpabilidad, la denunciada incurrió en el cometimiento de la infracción que se le señala:

En primer lugar, se debe analizar la comunicación que debe haber entre la oficial de información, la persona solicitante y la(s) unidad(es) administrativas(s). En los procedimientos de acceso, las personas que son oficiales de información se caracterizan por ser el vínculo entre el ente obligado y quien solicita información (Art. 69 de la LAIP); lo cual conlleva que estos deben tener una oportuna comunicación para que la persona requirente esté al tanto de su solicitud (si así el caso lo exige) y para que la unidad correspondiente realice las gestiones de localización de forma oportuna y clara. Dicha comunicación, en principio, no exige que sea por medio de resolución con todo el formalismo que esta requiere.

Ello no obsta que ante la toma de alguna decisión sí debe mediar una resolución formal que cumpla con la motivación necesaria y que la comunicación que haya dentro del procedimiento y repercuta en la tramitación del mismo, se haga constar por escrito, sea por medio de acta en la que se levante lo dialogado vía telefónica con quien es solicitante de información, escritos propiamente tal o correos electrónicos. De tal afirmación, se deduce que no se convierte en negligencia la comunicación vía electrónica u otro medio; caso contrario es en las actuaciones que impliquen toma de decisión, las cuales deben ser por medio de resolución.

Con lo detallado anteriormente, resulta indispensable analizar las actuaciones ejecutadas en el procedimiento, tanto de lo que consta en el expediente administrativo como  en la prueba aportada por la denunciada:

- i. A folio 2 del expediente administrativo, consta la solicitud de información realizada por la ahora denunciante que, literalmente, contiene los requerimientos: “a) copia electrónica, en versión pública, del expediente laboral de la señora **Adriana Jazmín Cañas**, supervisora del departamento de sobrevivencia del INPEP; b) el detalle de actividades, con indicación de horas, realizadas en su cargo como empleada del INPEP, respecto de la señora **Adriana Jasmin Cañas**, en el periodo comprendido entre el día 25 de febrero a la fecha de esta solicitud. Además, se solicita el detalle de marcaciones de la referida empleada pública”. 
- ii. A folio 4 del mismo expediente, consta la resolución de admisión de la solicitud, detallando los requerimientos literalmente de la siguiente manera: “1. copia electrónica en versión pública, del expediente laboral de la señora **Adriana Jasmín Cañas**, supervisora del departamento de sobrevivencia; 2. detalle de actividades, con indicación de horas, realizadas en su cargo como empleada del INPEP, respecto de la señora **Adriana Jazmín Cañas**, en el periodo comprendido entre el día 25 de febrero a la fecha de esta solicitud; 3. detalle de marcaciones de **Adriana Jasmín Cañas**”.
- iii. A folio 6 del expediente administrativo, consta la gestión realizada con la jefa del Departamento de Recursos Humanos en fecha 5 de marzo, en la que se plasman los requerimientos de la siguiente manera: “1. Copia en versión pública, del expediente laboral de la señora Jazmín Cañas, Supervisora Control de Sobrevivencia; 2. Detalle de marcaciones de la servidora Jazmín Cañas”.
- iv. A folio 8 del expediente en mención, consta la respuesta de la Jefa del Dpto. de Recursos Humanos en la que se realiza la consulta a la oficial de información sobre la discrepancia de nombres entre el memorándum remitido el 5 de marzo de este año y un correo electrónico de fecha 6 de marzo; detallando que en el memorándum se plasma el nombre de “Jazmín Cañas”



mientras que en el correo el nombre de “Adriana Jasmin Cañas”. Por tal motivo, solicitó versión pública de la solicitud de información a fin de poder dar respuesta y determinar el nombre de la persona, pues a quien hace referencia en el correo del 6 de marzo, no labora en el INPEP, según su registro.

- v. A lo anterior, la oficial de información respondió vía correo electrónico en el que adjunta la versión pública de la solicitud y realiza las acotaciones siguientes: “[...] bajo mi criterio se sobreentiende de quien es la información que solicita, pues no hay otra Jasmin Cañas en nuestra institución que labore como supervisora de control de sobrevivencia; por lo que admití la solicitud y le di trámite [...]. Pero queda a criterio de cada unidad administrativa el entregar o no la información” (Fs. 11 del expediente administrativo).

Al verificar la tramitación de la solicitud, se evidencia la contradicción en el nombre de la servidora pública a la que se hacía referencia, confusión que inició desde la solicitud misma y continuó en las diligencias ejecutadas; pues, las unidades administrativas fueron doblemente notificadas para localizar la información: por el correo del sistema de gestión de solicitudes y por memorándums girados por la oficial de la UAIP.

Respecto de dicha confusión, la denunciada alegó en su informe que “no quedó claro el nombre de la persona de quien solicitaba información; ya que se consignaron los nombres de “Adriana Jasmin Cañas” y “Adriana Jazmín Cañas”; no obstante, se le entregó el dato de la empleada “Jazmín Dinorah Cañas Vásquez””. Asimismo, alegó que “la Subgerencia de Prestaciones no es el área competente para brindar la información que se requirió por la señorita Bernal Alemán, pues no administra ni maneja lo referente al personal del INPEP. Por ello, el Licenciado Peñate Beltrán –Subgerente de Prestaciones- proporcionó información incorrecta, errónea y posiblemente que no corresponde a la persona de la cual se estaba solicitando información”. Por otro lado, la denunciada afirmó que en el registro no hay nadie con el nombre de Jasmín Cañas que ostente el cargo de supervisora de control de sobrevivencia. Esas alegaciones, las comprobó con la incorporación de la siguiente prueba documental:

- i. El memorándum de referencia AP/6646-135-2019 del 12 de marzo de 2019, en el que consta que en el último párrafo el Jefe de Departamento de Atención a Pensionados aclara que “el nombre a la cual hace referencia la solicitante en el portal de acceso a la información no pertenece a ninguna empleada de este Departamento” (Fs. 41 expediente IAIP).
- ii. Acuerdos de presidencia N° 1/007/2017 de fecha 3 de enero de 2017 y N° 1/020/2018 de fecha 1 de febrero de 2018 consta que se nombró al cargo funcional de Jazmín Dinorah Cañas Vásquez como Colaboradora Jurídica Sección Comunicaciones y en 2018 se le asignó a dicha persona el cargo funcional de Colaboradora del Departamento de Atención a Pensionados (Fs. 46 y 47 expediente IAIP).

IV. Habiendo relacionado los argumentos de defensa y la prueba de descargo presentada por la parte acusada, se debe analizar la aplicación del principio de culpabilidad a la decisión del procedimiento. Como se detalló en el epígrafe II, el principio de culpabilidad exige que la imposición de la sanción se encuentre vinculada a la dirección de la voluntad de la persona a la que se le pretende imputar la infracción, es decir, si la ejecución de la acción se realizó con culpa o dolo para así poder establecer la responsabilidad subjetiva.

Para ello, es oportuno definir cada una: el **dolo** consiste en que el sujeto activo conozca que su acción es constitutiva de delito [infracción] y que, no obstante ello, decide y quiere llevar a cabo la acción, configurándose el elemento cognitivo y volitivo⁷. Por otro lado, la Sala de lo Penal ha establecido que “se habla de **culpa**, en cuanto a imprudencia se refiere, respecto a casos típicos como el de quien descuidadamente limpia un arma e hiere accidentalmente a otro⁸”.

En el caso bajo análisis, existieron ciertas inconsistencias generadas en la sustanciación de la solicitud; por lo que, no se puede afirmar que la respuesta otorgada por la jefa del Departamento de Recursos Humanos del **INPEP** es producto de una acción

⁷ Tribunal de Sentencia de Chalatenango, de referencia P0901-81-2005, del 22-VII-2005.

⁸ Sentencia de la Sala de lo Penal 437-CAS-2004, del 08-VIII-2007.



deliberada o accidental de denegar información; por lo que, este ente decisor no tiene la certeza de que haya existido dolo o culpa para denegar lo solicitado.

Entonces, al no contar con la certeza de que la denunciada es culpable de la infracción que se estudia, se produce una duda razonable fundamentada en el análisis de la prueba documental incorporada; lo cual se traduce en la ineludible obligación de aplicar el bien conocido principio “*in dubio pro reo*”. Y es que, en efecto, la Sala de lo Penal ha establecido que el Principio *In Dubio Pro Reo*, implica la existencia de una duda razonable en cuanto a los elementos probatorios que acreditan la supuesta participación y culpabilidad del “imputado” en determinados hechos. La función rectora de este Principio se refiere al campo de la prueba, ya que opera como un criterio técnico-jurídico dirigido a la valoración de la misma y apreciación del material probatorio; es decir, funciona como una regla referente a la prueba y a la apreciación de los hechos⁹.

Analizado lo anterior y aunado a lo estipulado en el Art.7 Pr.Pn., la duda se establece entonces como el presupuesto base para decretar el *In Dubio Pro Reo*, la cual debe recaer sobre elementos probatorios decisivos sobre la culpabilidad del imputado. La misma se puede definir, como aquella que se presenta cuando hay incertidumbre entre distintas opciones sin poderse inclinar con certeza por alguna de ellas¹⁰.

En consecuencia, se debe absolver a **Norma Benavides de Fortis**, Jefa del Departamento de Recursos Humanos del **Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)**, del presunto cometimiento de la infracción muy grave contemplada en el Art. 76 letra “e” de la LAIP, consistente en “negarse a entregar la información solicitada, sin la debida justificación”; por no haber adquirido el convencimiento suficiente para tener la certeza de que la denunciada haya cometido la infracción señalada.

V. Por último, este Instituto considera necesario pronunciarse sobre el rol fundamental de los y las oficiales de información en la sustanciación de los procedimientos de acceso a la información pública; pues, como ya se detalló, dichos servidores(as)

⁹ Sentencia de Sala de lo Penal de referencia 289C2014, del 13-I-2015

¹⁰ *Ibídem*

públicos(as) se configuran como el enlace entre los y las solicitantes y la entidad a la que representa.

Por tal motivo, el ejercicio de las funciones descritas en el Art. 50 –y demás disposiciones– de la LAIP debe realizarse de forma tal que se garantice el derecho a buena administración que tienen los administrados. La función pública debe significar, restringiendo el análisis al DAIP, un irrestricto respeto a los principios y garantías de las personas que pretenden acceder a información en manos de los entes obligados.

De esto se debe decir, además, que los administrados –solicitantes de información– son los encargados de ejercer su derecho de forma responsable y, específicamente, al momento de interponer solicitudes apoyar, en la medida de sus posibilidades, a que la información proporcionada en su escrito sea correcta y, en caso de tener duda, manifestarlo oportunamente a fin de ayudar a la labor del oficial de información en la localización de lo solicitado. Esta afirmación tiene cabida al tomar en cuenta lo alegado por el apoderado de la denunciante en audiencia oral, cuando pretendió incorporar como prueba la exhibición del carné de la trabajadora que la atendió y el cual “observó brevemente”.

Ahora bien, lo anterior no debe ser invocado como argumento para ignorar o desestimar el derecho de la persona [Art. 17 Inc. Final LPA]. Por ello, los entes obligados deben garantizar que los procedimientos se ejecuten de forma tal que permitan un debido ejercicio del DAIP por parte de los peticionarios, es decir, no solo corresponde a la oficial de información la garantía de ese derecho, sino que a las unidades administrativas que generan o poseen lo solicitado.

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) Absolver a Norma Benavides de Fortis, Jefa del Departamento de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), del presunto cometimiento de la infracción muy grave contemplada en**

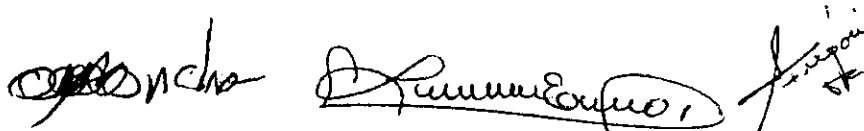
el Art. 76 letra "e" de la LAIP, consistente en "negarse a entregar la información solicitada, sin la debida justificación".

b) **Entregar a Roxana Elizabeth Bernal Alemán** copia del audio y video de la audiencia oral celebrada en el marco del presente procedimiento, lo cual deberá ser retirado, personalmente, en las instalaciones de este Instituto, ubicadas en la Prolongación Avenida Alberto Masferrer Oriente #88, Colonia San Antonio Abad; calle al Volcán, edificio Oca Chang, segundo nivel, San Salvador.

c) **Transferir** al archivo este expediente una vez quede firme la presente resolución.

d) **Publicar** esta resolución, oportunamente.

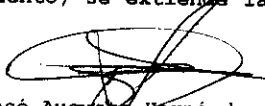
Notifíquese.-



PRONUNCIADA POR LOS COMISIONADOS Y LA COMISIONADA QUE LA SUSCRIBEN

GC/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 veintinueve días del mes de enero de dos mil veinte.



José Augusto Hernández Funes
NOTIFICADOR
IAIP

