



**NUE 7-D-2021 (AG)**

**XXXXXXXXXXXXX contra XXXXXXXXXXXXX**

**Sobreseimiento**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las diez horas con treinta y dos minutos del cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

**1. Descripción del caso:**

El presente procedimiento sancionatorio ha sido promovido por **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, ex oficial de información del **Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)**, en adelante “la denunciante”, en contra del servidor público **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, Gerente legal del **ISTA**, en adelante “el denunciado”; por el posible cometimiento de las infracciones contenidas en la letra “f” del apartado de las infracciones graves del artículo 76 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), consistente en: “*Proporcionar parcialmente o de manera ininteligible la información cuya entrega haya sido ordenada por el Oficial de Información*”; y la descrita en la letra “c” de las infracciones leves del mismo artículo, consistente en: “*No proporcionar la información en el plazo fijado por esta ley*”.

El Instituto admitió la denuncia presentada por **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX** por la supuesta comisión de las infracciones antes mencionadas y designó al Comisionado **Andrés Gregori Rodríguez**, para instruir el procedimiento, conforme a lo establecido en el artículo 87 de la LAIP.

En su informe de defensa, **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, Gerente legal del **ISTA**, en síntesis manifestó que los señalamientos realizados por parte de la denunciante **XXXXXXXXXXXXX**, ex oficial de información del **ISTA** son falsos, en tanto, no ha incurrido en las infracciones atribuidas dispuestas en el artículo 76 de la LAIP, del apartado de las infracciones muy graves consistente en: “e): *negarse a entregar información sin debida*



*justificación*”; infracciones graves: “a) *actuar con negligencias en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a la que están obligados conforme a esta ley* y c) *no proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada por un oficial de información*”, señalando lo siguiente: i) que la escritura solicitada no forma parte del expediente remitido a la oficial de información; ii) que la información entregada por parte de la Gerencia Legal es en su totalidad completa; iii) que la entonces oficial de información tuvo elementos suficientes para concluir que se trató de un documento inexistente; y iv) que nunca tuvo la intención ni actuó a fin de ocultar o entregar la información de forma parcial.

Asimismo, adjuntó la documentación siguiente como medio probatorio: **i)** impresión de hoja de consulta del “Sistema de Préstamo/Consulta Expedientes” por parte de la Gerencia Legal en fecha 9 de febrero de este año; **ii)** copia de respuesta emitidas a la UAIP por parte de la Gerencia Legal en fechas 12, 17 y 19 de febrero del presente año; **iii)** impresión de criterios resolutivos del Instituto de Acceso a la Información Pública; **iv)** impresión de correos electrónicos de solicitudes realizadas por la UAIP a la UGDA de fechas 15, 16 y 19 de febrero de este año; **v)** impresión de correo electrónico de fecha 5 de marzo de este año en la que se remite la cuarta petición por parte de la oficial de información; **vi)** impresión de correo electrónico de fecha 5 de marzo de 2021 en el que se remite por parte de la Gerencia Legal a la oficial de información, respuesta del cuarto requerimiento realizado; **vii)** copia de nota en respuesta a la UAIP suscrita por el Gerente Legal de referencia GLI-00-0277-2021; **viii)** Acta notarial de declaración jurada de fecha 21 de mayo de 2021, otorgada por XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, con la que bajo juramento expresa que se le ordenó no recibir documentación en fecha 5 de marzo de 2021; y **ix)** Acta notarial de declaración jurada de fecha 21 de mayo de 2021 otorgada por XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, en donde refiere que no se aceptó escrito de respuesta dirigido a la oficina de acceso a la información pública del **ISTA**.

Mediante auto de las diez horas con cuarenta ocho minutos del veinte de septiembre de este año, se tuvo por recibido dicho informe junto con la prueba documental ofrecida, y



se señaló para las nueve horas del día siete de octubre de dos mil veintiuno, la realización de la audiencia oral con ambas partes, a quienes se les citó por medio de dicha resolución.

En ese orden, el 27 de septiembre del presente año, **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX** **XXXXXX** remitió escrito vía correo electrónico, mediante el cual manifestó en lo medular: i) que la denuncia de mérito fue presentada por la suscrita cuando ostentaba la calidad de Oficial de Información del **ISTA**, en cumplimiento a las funciones que por ministerio de Ley le competían en el cargo y en razón al conocimiento de los hechos denunciados en el ejercicio de las mismas; no obstante, a partir del día 14 de mayo del año en curso, fue destituida de dicho cargo, anexando constancia de fecha 18 de mayo de este año, suscrita por la Licenciada **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, Gerente de Recursos Humanos del **ISTA**, a dicho escrito; y ii) que por tratarse de afectación a intereses sociales tutelados, la infracción de las disposiciones legales en el procedimiento de acceso a la información a que se refiere la denuncia en comento, puede continuar de manera oficiosa por parte de este Instituto, de conformidad con los artículos 116 inciso final de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), 51, 58 y 102 de la LAIP.

Por lo que solicitó: “a) *Se tenga por desistida mi participación dentro del referido procedimiento administrativo de denuncia que lleva su autoridad bajo la referencia NUE 7-D-2A21(AG); b) Se continúe de oficio con el mismo, de conformidad a las disposiciones legales citadas, y se resuelva lo concerniente por ese Instituto; (...)*” (Sic.)

## **2. Análisis de lo solicitado por XXXXXXXXXXXXXXX**

Visto el contenido de la documentación recibida en el presente caso, es pertinente hacer el análisis técnico jurídico de la pertinencia de lo solicitado por **XXXXXXXXXXXX** en el presente procedimiento administrativo sancionador, valorando su naturaleza, para lo cual se seguirá el siguiente iter lógico: **I)** descripción de la naturaleza del procedimiento administrativo sancionatorio en la LAIP; **II)** definición y efectos del desistimiento; y, **III)** análisis técnico de la solicitud de continuar el presente procedimiento sancionatorio de manera oficiosa.



D) En principio, es imperante establecer conforme al principio de legalidad las competencias que tiene este Instituto otorgadas en la LAIP, a fin de establecer el marco de actuación bajo el cual se desarrollan sus funciones.

Es así, que se tiene competencia para tramitar tres diferentes procedimientos, los cuales son: el recurso de apelación, falta de respuesta y procedimiento administrativos sancionatorios (artículos 75, 82 y 89 de la LAIP), a los cuales se les da trámite conforme a cada una de sus pretensiones. En particular, tenemos el *procedimiento administrativo sancionatorio*, cuya tramitación deviene de la potestad sancionadora del Estado, conocida como *ius puniendi*, concebida como la capacidad estatal de ejercer un control social coercitivo sobre actos ilícitos. Esta potestad se despliega, por una parte, en la rama del Derecho Penal —potestad penal judicial— y, por otra, en la Administración Pública. Esta materialización del *ius puniendi* en el campo administrativo se denomina potestad sancionadora de la Administración.

La principal justificación de la potestad sancionadora ejercida por entes administrativos atiende a razones pragmáticas, pues es necesaria para el cumplimiento de la finalidad última de la administración: *“garantizar el mantenimiento del propio orden jurídico, el de la sociedad en conjunto y el de la misma administración mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo”*<sup>1</sup>.

En tal sentido, la potestad sancionadora de este Instituto está limitada a las infracciones que se cometan a la LAIP, ello con la finalidad de corregir o sancionar conductas al margen de su correcto cumplimiento, entendiéndose que se ha provocado una lesión o daño al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), el cual es un derecho fundamental de los administrados.

Como principio rector de este procedimiento, es importante reiterar que tales conductas punibles deben estar debidamente tipificadas en la LAIP como infracciones plausibles acreedoras de una sanción de carácter pecuniario. Otro elemento a tomar en cuenta es que el procedimiento administrativo sancionador no debe ser la primera opción

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente con referencia 149-M-99 de fecha 19 de diciembre del año 2000.



para garantizar el derecho de acceso a la información pública, al ser su aplicación de *última ratio*, -principio desarrollado en materia penal de aplicación supletoria y matizada al procedimiento administrativo sancionador-, el cual busca tener por establecido el principio de necesidad en la intervención del Estado, es decir, que no exista otra vía –menos gravosa– para garantizar determinados bienes jurídicos.

Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que: *“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<sup>2</sup>”*. [itálica y negritas suplidas].

**II)** Expuesto lo anterior, corresponde hacer algunas acotaciones respecto a la figura del desistimiento del procedimiento administrativo, siendo una forma anticipada de poner fin al procedimiento, previsto en el artículo 115 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

Al respecto, los administrativistas Gamero Casado y Fernández Ramos<sup>3</sup>, reconocen que: *“...las modalidades en las cuales el procedimiento concluye sin que la Administración haya resuelto el fondo del asunto, **bien por causa imputable a los interesados***

---

<sup>2</sup> Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dentro del expediente con referencia 11-2010, proveída a las ocho horas y cincuenta y cuatro minutos del trece de febrero de dos mil catorce.

<sup>3</sup> Gamero Casado, E., Fernández Ramos, S., Manual Básico de Derecho Administrativo, 12ª Ed., Ed., Tecnos, Madrid, p. 393.



*-desistimiento, renuncia y caducidad-, bien por causa no imputable a los interesados -perención y silencio administrativo... ”(el sombreado es nuestro).*

Sobre dicha figura, la Sala de lo Constitucional pronunció en la interlocutoria de las nueve horas veintiún minutos del día cinco de mayo de dos mil diez, proceso referencia 179- 2010 que: ***“un proceso excepcionalmente puede terminar de forma anticipada por la voluntad directa o indirecta de las partes. Uno de los supuestos en los que el procedimiento se trunca a consecuencia directa de la voluntad de dichos sujetos procesales es el desistimiento, el cual consiste en la declaración unilateral de voluntad del actor de abandonar el proceso y constituye una forma de abdicación, renuncia o dejación de un derecho, que tiene por efecto la extinción del proceso en que se controvierte”*** (el resaltado es nuestro).

En esa línea, en atención a lo dispuesto en el artículo 102 de la LAIP -que lo sujeta supletoriamente al derecho común- y los principios de celeridad y economía procesal (art. 3 numerales 5 y 6 de la LPA), es aplicable al proceso de mérito lo señalado en el artículo 126 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM): *“Las partes podrán disponer de las pretensiones ejercitadas en el proceso, en cualquier estado y momento del mismo, (...). A tal efecto podrán renunciar, **desistir** del proceso, allanarse, someterse a arbitraje o a cualquier otro mecanismo de solución alternativa de controversias y transigir sobre lo que sea objeto del mismo.* (el sombreado es nuestro); es decir, que el desistimiento implica que la parte que presentó la denuncia, expresamente pida –por escrito o verbalmente– que no se siga conociendo de su solicitud.

En consecuencia, de lo señalado en párrafos anteriores, al haber manifestado **XXXX XXXXXXXX** -de manera expresa- su intención de no continuar con el procedimiento sancionador de mérito, este Instituto considera procedente **tener por finalizada -de forma anticipada- la tramitación del presente procedimiento sancionatorio ante el desistimiento planteado por la denunciante.**

**III)** En atención a lo expuesto por **XXXXXXXXXXXX**, en tanto solicita que este Instituto continúe el procedimiento sancionador de manera oficiosa, es menester señalar



que la naturaleza del procedimiento sancionador por denuncia difiere de los procedimientos iniciados de forma oficiosa por parte de este Instituto.

Como parte de la garantía del respeto pleno al derecho a la protección no jurisdiccional, este Instituto debe verificar que los recursos de apelación y las denuncias interpuestas **cumplan plenamente con los requisitos de admisibilidad y proponibilidad establecidos en la norma positiva vigente.** Este análisis preliminar de admisibilidad debe estar matizado por la flexibilidad que debe revestir los procedimientos tramitados ante esta sede administrativa; y, tiene por propósito verificar si, con base en el artículo 102 de la LAIP en relación con los artículos 64, 65 y 71 de la LPA, **los escritos presentados y las peticiones planteadas** cumplen con los requisitos necesarios para darles trámite, y en consecuencia, para respetar todas la garantías procesales de las partes y sujetos intervinientes.

El procedimiento administrativo sancionador contemplado en la LAIP tiene por objeto tutelar, entre otros, el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los datos personales, en contra de actuaciones u omisiones previstas en el artículo 76 de la mencionada ley, realizadas por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

El procedimiento administrativo de oficio establecido en la LAIP se inicia cuando este Instituto, en razón de sus facultades, lo comienza por iniciativa propia, pues de determinarlo así, es porque cuenta con los indicios o elementos mínimos que conllevan al posible cometimiento de infracciones a la LAIP por el servidor público que se trate.

Si bien la facultad para iniciar un procedimientos sancionatorio de oficio se encuentra reconocida en los artículos 89 de la LAIP y 78 de su Reglamento, dicha potestad administrativa sancionadora, **se encuentra sujeta a principios y garantías, sustantivas 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 infractores.**



Así, tomando en cuenta el derecho de defensa y la seguridad jurídica, ambos relacionados a la imputabilidad, resulta necesario enfatizar que no basta con enunciar los hechos a efecto de activar el derecho administrativo sancionador sino que es necesario, en términos generales, el establecimiento de una relación entre el acto administrativo gravoso y la persona en concreto que lo comete, así como las infracciones presuntamente cometidas; resaltando que la carga de la prueba en el procedimiento sancionador de denuncia compete a la parte denunciante.

Por lo que es necesario tener presente, **que el procedimiento sancionatorio de mérito inició a instancia de parte**, siendo XXXXXXXXXX -en su calidad de oficial de información del ISTA- quien presentó escrito de denuncia ante este Instituto, cumpliendo con los requisitos que señala la ley para su admisión, por lo que al solicitar la continuación del procedimiento sancionador de manera oficiosa se vería vulnerado el procedimiento de denuncia que se ha seguido hasta ahora y se pondría en desventaja a la parte denunciada en razón de que la misma ha planteado una defensa técnica encaminada a contrarrestar lo expuesto en la denuncia interpuesta en su contra, regido por el principio de igualdad de las partes.

La igualdad entre las partes, como un principio en el proceso administrativo, debe entenderse como la finalidad de contar con las mismas oportunidades para aportar, ofrecer, materializar y desahogar las pruebas, y algo importante, para poder debatir e impugnarlas.

El debate constituye un pilar fundamental para la legitimación de dichas prerrogativas. De tal forma, la igualdad entre las partes, permitirá que las pruebas, los estándares de suficiencia probatoria, los plazos procesales y demás hechos tenidos por probados, se puedan realizar bajo un escenario de garantías de los derechos de las partes, evitando con ello, una mala valoración que repercuta en una resolución de una falsa culpabilidad o inclusive de una falsa absolución.

Por lo que, el cambiar de forma arbitraria la naturaleza del procedimiento sancionatorio de mérito, desmejoraría las garantías procesales del denunciado frente al proceso conocido y seguido por este Instituto.



Finalmente, es relevante señalar que la prueba es *“la actividad desplegada en un procedimiento que tiene por finalidad llevar al ánimo de la autoridad decisoria la convicción de certeza sobre un hecho determinado”*<sup>4</sup>.

Este tema probatorio debe tomar en consideración su conducencia, que se traduce en la idoneidad legal que tiene una prueba para demostrar determinado hecho; su pertinencia, que implica que la prueba tenga una relación directa con el hecho investigado o el hecho que se pretende demostrar; y su utilidad, hace referencia a que con la prueba analizada pueda establecerse un hecho material de controversia que aún no se encuentra demostrada con otra prueba. Cabe destacar además, que en materia administrativa sancionadora, en relación a los medios de prueba, éstos no presentan un “peso” o “valor” predeterminado, sino más bien deben de valorarse en su conjunto con base en las reglas de la sana crítica, sistema de apreciación probatoria que deviene de la aplicación de las reglas del razonamiento humano.

Por lo que, al tratarse de una denuncia, la carga de la prueba recae primariamente en la parte denunciante, y por ende, también la continuidad del mismo hasta que se dicte una resolución de fondo.

En razón de lo anterior, este Instituto se ve imposibilitado a darle continuidad al procedimiento de mérito bajo los argumentos expuestos por XXXXXXXXXX, en el escrito presentado en fecha 27 de septiembre de este año, por lo que su petición será declarada sin lugar.

### **3. Decisión final**

Por tanto, de conformidad con lo antes expuesto y con base en los artículos 6 y 85 de la Constitución de la República, 1, 3, 89, 94, 98 letra “a”, 102 de la LAIP, 1, 3, 115, 116 y 139 LPA; este Instituto **resuelve:**

**a) Tener por recibido** el escrito presentado vía correo electrónico por XXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXX, el 27 de septiembre de este año.

---

<sup>4</sup> Garberi Llobregat, José y Buitrón Ramírez Guadalupe. El procedimiento administrativo sancionador, volumen I. cuarta edición ampliada y actualizada. Valencia. Editorial Tirant lo Blanch, p. 279, 200



**b) Tener por desistida** la denuncia incoada por **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, en contra de **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, Gerente legal del **Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)**.

**c) Declarar sin lugar** la solicitud relativa a continuar de manera oficiosa el presente procedimiento sancionador, por los motivos expuestos en la presente resolución.

**d) Dejar sin efecto** el señalamiento de audiencia oral programado para las nueve horas del siete de octubre del presente año.

**e) Sobreseer** el presente procedimiento administrativo sancionador, incoado por **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, en contra de **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, Gerente legal del **Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)**, en virtud del desistimiento presentado por la denunciante.

**f) Trasladar** al archivo este expediente una vez quede firme la presente resolución.

**g) Hacer saber** a las partes, que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede; sin embargo, puede acudir directamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si así se considerase necesario.

**h) Publicar** esta resolución, oportunamente.-

*Notifíquese. —*

-----ILEGIBLE-----D.H.S-----R.GÓMEZ-----  
PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y EL COMISIONADO QUE LO  
SUSCRIBEN""""""""""RUBRICADAS""""""""""

SP/JH