

NUE 8-DDP-2019 (OC)

xxxxxxxxxx contra Castillo Martínez

Resolución Definitiva

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

Descripción del caso:

I. El presente procedimiento sancionador fue promovido por **xxxxxxxxxx** en contra de la actuación del servidor público **Carlos Alfredo Castillo Martínez**, oficial de información del Ministerio de Salud (MINSAL), por la supuesta comisión de la infracción clasificada como grave contenida en el Art. 76 letra “a”, de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), consistente en: “actuar con negligencia en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley”.

Los hechos en los que se fundamenta la denuncia por parte de la denunciante, derivan de la solicitud de datos personales realizada el 13 de septiembre de 2019, ante la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del Ministerio de Salud (MINSAL), mediante la cual el oficial de información de dicha institución el 19 de ese mismo mes y año, le notificó vía electrónica que en los anexos que acompañaban su solicitud de información no se encontraba contenido alguno relacionado a su petición; en esa misma fecha, expresó la denunciante, que llamó a la OIR del MINSAL y se le indicó que su solicitud se tomaría como interpuesta en esa misma fecha para considerar los plazos de respuesta, a lo cual la denunciante mostró su inconformidad.

II. En ese contexto, este Instituto admitió la denuncia presentada por **xxxxxxxxxx** por la supuesta comisión de la infracción antes mencionada y designó a la comisionada **Olga Noemy Chacón de Hernández**, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En su informe de defensa, **Castillo Martínez**, en síntesis manifestó no haber incurrido en la infracción objeto de análisis en el presente caso; ello lo constata con estadísticas anexadas a su informe en las que advierte que se puede observar, que si bien el flujo de solicitudes –de información y de datos personales-, presentado ante el MINSAL resulta amplio, todas estas se tramitan de manera oportuna e íntegra, respetando el orden de atención a las solicitudes ciudadanas conforme a los plazos establecidos por la LAIP. A su vez, hizo del conocimiento de este Instituto que dada la falta de insumos suficientes para entregar la información solicitada en el formato requerido, resultó menester prorrogar el plazo de entrega de la misma, ello mediante resolución de las doce horas del 26 de septiembre –día noveno dentro del plazo para entregar la información- dejando como plazo ultimo de entrega el 3 de octubre de 2019, fecha en la que fue entregada dicha información –ello, según resolución de las ocho horas del 3 de octubre de 2019-.

Asimismo, advirtió que pese a la prórroga, la información le fue entregada a la solicitante –ahora denunciante- en el formato requerido; puesto que, se realizaron gestiones para coordinar con la dirección del Hospital San Rafael para evitar vulneraciones al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) de la ciudadana y pudiera tener acceso a sus datos personales.

III. La audiencia oral se desarrolló con la comparecencia de ambas partes, en este acto, la denunciante presentó documentación ya incorporada al expediente administrativo del presente caso. Por su parte, el denunciado delimitó la pertinencia y utilidad de la prueba ofrecida en su informe de defensa.

En etapa de alegatos, el denunciado ratificó lo expuesto en su informe de defensa y señaló que, con base a pronunciamiento del 19 de noviembre de 2014, en referencia NUE 7-D-2014, este Instituto ha establecido que negligencia implica una desatención a las normas que lo rigen, de tal forma que el descuido por parte del servidor público competente implique una vulneración a los derechos de un tercero. Aunado a ello, manifestó que este Instituto también ha sostenido que en reconocimiento a la importancia de la adecuada tramitación de las solicitudes de información, la LAIP establece el procedimiento a seguir por parte de los oficiales de información y les impone la obligación de garantizar y agilizar el flujo de información entre los entes obligados y los particulares; por lo que, el **alejamiento del**

procedimiento legalmente establecido debe considerarse un actuar negligente y únicamente incurrirá en ello el servidor público que se desempeñe como oficial de información.

Finalmente, agregó que se realizaron los trámites necesarios, pertinentes dentro del procedimiento legalmente establecido, que incluye la posibilidad de prorrogar. Revisando los plazos que se establecieron dentro de la solicitud no se ha entregado ni fuera de plazo ni violentando el procedimiento legalmente establecido en la LAIP.

Análisis del caso.

Una vez establecido lo anterior, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** potestad sancionatoria del Estado y del principio de legalidad, como principios que rigen el ejercicio de dicha facultad por parte de este Instituto; **(II)** breves consideraciones sobre la infracción grave de actuar con negligencia en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley; **(III)** análisis de los medios de prueba ofrecidos en el presente procedimiento; y **(IV)** determinación si las actuaciones del denunciado encajan en la comisión de la infracción objeto de la causa, conforme a los hechos probados.

I. La potestad sancionadora del Estado, conocida como *ius puniendi*, y 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”. (Fallo: Sala de lo Contencioso Administrativo: 149-M-99, 19/12/2000).

Asimismo, la actividad de los administrados es controlada y seguida por la Administración Pública por medio de técnicas permitidas y justificadas por la posibilidad de

tutelar los intereses sociales, de ahí que pueda imponer sanciones administrativas, puniendo actitudes lesivas —acciones u omisiones— a la esfera jurídica de los administrados.

Es dable resaltar el efecto disuasivo que la sanción, al igual que la pena en el ámbito penal, trae aparejada para el infractor de una norma. En ese sentido, a través de la corrección de conductas al margen de la ley —que pueden ocasionar consecuencias perniciosas a los beneficiados por esta— se pretende reorientar actitudes que desde un inicio se perfilaban arbitrarias, a caminos iluminados por la legalidad, como el restablecimiento de la seguridad jurídica.

Así, sobre la base del artículo 14 de la Constitución de la República con relación al 58 letra “e” de la LAIP, este Instituto puede intervenir punitivamente en la esfera jurídica de los servidores públicos que provoquen una lesión o daño a los derechos que garantiza la mencionada ley, considerados estos como derechos fundamentales de los administrados, siempre que tales comportamientos se encuentren tipificados en el referido cuerpo normativo como infracciones plausibles acreedoras de una sanción de carácter pecuniario.

Dentro de esta potestad administrativa sancionadora, se encuentran fijados fines y principios que deben regir la valoración de los hechos e interpretación de las normas. Entre estos principios se encuentran: el principio de legalidad, lesividad del bien jurídico, culpabilidad y la prohibición de doble juzgamiento, que en doctrina se han denominado como el programa penal de la Constitución.

La jurisprudencia constitucional de nuestro país, establece que el principio de legalidad en el ámbito sancionador, constituye una exigencia de seguridad jurídica que no solo requiere el conocimiento previo de los delitos o infracciones y de las penas o sanciones, sino que también constituye una garantía política hacia el individuo de que no puede ser sometido a penas o sanciones que no hayan sido establecidas previamente, evitando así los abusos de poder. (Sentencia: Sala de lo Constitucional, Proceso de Amparo de referencia 117-2003, 15/06/2004).

Es así, que el mencionado principio trae aparejadas implicaciones para la elaboración, interpretación y aplicación de la LAIP, en el sentido de que establece condiciones para la imposición de sanciones por infracciones a la Ley, tales como: i) que una ley describa la

infracción y su punición; ii) que la ley no sea anterior al hecho; iii) que la ley sea precisa en su lenguaje descriptivo con relación a la construcción de la infracción y precisa en el lenguaje normativo de las consecuencias que resulten de su comisión; y, iv) que se evite comprender supuestos que no se enmarquen dentro de su tenor.

II. En el Art. 76 de la LAIP el legislador prevé los tipos de infracciones que podrían ser cometidas por los servidores públicos, al quebrantar las disposiciones relativas al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, en el ejercicio de sus funciones; y, a la vez, califica dichas infracciones en leves, graves y muy graves. Esta calificación ha sido determinada por el legislador atendiendo a la graduación del daño provocado como consecuencia de la comisión de la conducta tipificada en la citada disposición legal.

En consonancia con lo anterior, la LAIP en el Art. 58 letra “e” confiere expresamente, a este Instituto, la potestad de “conocer y resolver del procedimiento administrativo sancionatorio y dictar sanciones administrativas”; a su vez, el Art. 76, letra “a” de la LAIP, contempla como infracción grave el “actuar con negligencia en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley”.

En más de una ocasión, a la negligencia como tal se le sobreentiende como el descuido o falta de cuidado en el desarrollo de una tarea o acción, no obstante, este Instituto le matiza a dicho concepto como el incumplimiento del procedimiento legalmente establecido en la LAIP, y al descuido, intencional o no, de las garantías procesales que establece la Constitución de la República y la jurisprudencia constitucional, así como al incumplimiento de los plazos establecidos en la normativa positiva vigente.

III. En su sentido procesal, la prueba es un medio de verificación de las proposiciones otorgadas por las partes; es decir, constituye una actividad a instancia de parte que tiene como finalidad la comprobación de los hechos controvertidos en el litigio; y es contemplada en el derecho común como un derecho y a la vez como una carga. La prueba es, sin duda alguna,

una actividad desplegada en un procedimiento que tiene por finalidad llevar el ánimo de la autoridad decisoria la convicción de certeza sobre un hecho determinado¹.

La prueba, de igual forma, se encuentra regida por los principios de pertinencia, idoneidad, o contundencia 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.

Para este caso en particular, el denunciado, en su informe de defensa ofreció como prueba documentación consistente en:

i) Impresión de estadísticas de solicitudes recibidas en el mes de septiembre de 2019, generadas por el Sistema de Gestión de Solicitudes.

ii) Impresión de estadísticas de solicitudes recibidas en la semana del lunes nueve al viernes trece de septiembre –semana de la solicitud de la denunciante- generadas por el Sistema de Gestión de Solicitudes.

iii) Copia del memorándum N.º JCO 59-M0217-2019 –en versión pública- y del correo electrónico, suscritos por el licenciado Jorge Alberto Morán Funes, por medio del cual comprueba que se entregó con anterioridad un expediente clínico, pero en su tramitación el

¹ Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramírez Guadalupe, El Procedimiento Administrativo Sancionador, Volumen I, cuarta edición ampliada y actualizada, pág 279, 2001.

Hospital Nacional de la Mujer “Dra. María Isabel Rodríguez” expuso dificultades técnicas para entregar en PDF el archivo, y que constata que el denunciado realizó gestiones para que se respetara el formato requerido por la solicitante en aquella ocasión.

iv) Copia del oficio N.º DH-396-2019, por medio del cual se comprueba que el Director del Hospital Nacional San Rafael da respuesta al requerimiento expresando que no es posible enviar el expediente en CD y por lo tanto lo remite de manera impresa.

v) Copia de nota sin número, de fecha treinta de septiembre de 2019, suscrito por la Sub Jefa del Departamento de Documentos Médicos del Hospital Nacional San Rafael, Reina Elizabeth Saravia Mendoza, en la que reafirma la dificultad de remitir en formato PDF los expedientes clínicos solicitados por xxxxxxxxxx.

vi) Imagen digital del CD que fue remitida a la UAIP del MINSAL el tres de octubre de 2019, la cual evidencia que inicialmente el expediente solicitado se remitió en fotocopias y luego de las gestiones telefónicas del personal técnico de la UAIP al enlace del Hospital, se remitió reafirmando que siempre se procuró garantizar satisfacer lo solicitado por xxxxxxxxxx.

Posteriormente, en la audiencia oral se otorgó de la oportunidad procesal idónea al denunciado para que este fuese quien delimitara la pertinencia y la utilidad de la prueba aportada, entendida la pertinencia como la relación sustancial que guardan, para el caso en concreto, todos los documentos que componen la prueba aportada con el objeto de controversia, siendo este la posible comisión de conducta infractora contraria a la LAIP. No se logró comprobar, por parte del denunciado, la pertinencia de la prueba contenida en los puntos **i y ii** dado que ello únicamente demuestra que todas las solicitudes de información –tanto en materia de acceso a la información como de datos personales- son tramitadas en tiempo y forma, no circunscribiéndose a la solicitud de información de xxxxxxxxxx; de igual forma, no se pudo demostrar la pertinencia de la prueba aportada en el punto **iii**, ello dado a que únicamente se realizó un símil de la solicitud de la ahora denunciante con uno ocurrido anteriormente, y dado que no existió relación comprobable con el caso en cuestión, dicha prueba fue rechazada. Y por último, se coligió que la prueba aportada en el punto **vi** no era ni pertinente ni útil dado que no se pudo comprobar el contenido que la misma resguardaba al tratarse de una imagen de un CD sin indicio alguno de relación material con el objeto de controversia.

Por su lado, las pruebas contenidas en los puntos **iv y v**, fueron admitidas y tomadas en cuenta dado que ellas demuestran que el suscrito oficial de información realizó las gestiones interinstitucionales pertinentes a fin de dar respuesta oportuna a la solicitante dentro del plazo que establece la LAIP.

D. Ahora bien, resulta pertinente verificar si la conducta del oficial de información del MINSAL, **Carlos Alfredo Castillo**, se adecúa a la contenida en el artículo 76 letra a) de la sección de infracciones “graves” de la LAIP.

Para el caso en particular, la negligencia que señala la denunciante descansa en el hecho que, si bien su solicitud de acceso a sus datos personales fue realizada en fecha 13 de septiembre de 2019, fue hasta el 19 de septiembre del mismo año que se le notificó que a su solicitud no le acompañaban los documentos que le identificaran como la titular de los datos que habían sido solicitados.

Al respecto, resulta necesario traer a colación la existencia de un cuerpo legal de vital importancia, aún más para los servidores públicos que ostentan la calidad de oficial de información, este es el Lineamiento para la Recepción, Tramitación, Resolución y Notificación de Solicitudes de Acceso a la Información, mismo que en su artículo dos señala que *“El Oficial de Información será el responsable de la recepción, tramitación, resolución y notificación de los procedimientos de acceso a la información que se originen a partir de solicitudes de información interpuestas ante los Entes Obligados. A tales efectos, el Oficial de Información, por sí o por otros medios institucionales, deberá procurar la regularidad del procedimiento administrativo de acceso a la información, evitando dilaciones innecesarias en la gestión de información ante las unidades administrativas a las cuales le sea requerida documentación, la falta de motivación de resoluciones administrativas y la falta de notificación a los solicitantes de la información en los tiempos y formas estipulados en la Ley y estos lineamientos”*, de igual forma dicho lineamiento señala en su artículo nueve que *“Una vez presentada la solicitud de información, el cómputo del plazo de tramitación de la solicitud empezará a contar a partir del día de su presentación ante el Ente Obligado”*. Considerando las disposiciones señaladas tenemos entonces que es el oficial de información el servidor público responsable de brindar de impulso a todas las solicitudes de información

presentada ante los entes obligados, desde la presentación de estas, procurando la entrega oportuna de lo requerido dentro de los plazos regulados en la LAIP.

Sucedo el caso que el servidor **Carlos Alfredo Castillo** contestó el correo de la solicitante en fecha 19 de septiembre –día quinto dentro del plazo para contestar la solicitud- lo cual resultó del desagrado de la ahora denunciante, quien posterior a responder el correo en el que se solicitaba remitiera documento que le acreditara como la titular de los datos solicitados, decidió comunicarse vía telefónica a la OIR del MINSAL, donde –según la denunciante- alguien le indicó que su solicitud sería tomada como presentada ese mismo día para el cómputo de los plazos de respuesta, no obstante no existe prueba alguna que compruebe que verdaderamente dicha afirmación es verdadera. Cronológicamente, según resolución de las doce horas del veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, se le notificó a la ciudadana **xxxxxxxxxxxx** la ampliación del plazo de respuesta por cinco días más, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 71 LAIP, es dable hacer notar que dicha resolución responde al día décimo para dar respuesta a la solicitud, empero ya se hizo la aclaración que se utilizó la ampliación del plazo que prevé la LAIP.

Posteriormente, a las catorce horas con ocho minutos del tres de octubre –día décimo quinto y último para dar respuesta a la solicitud de la ciudadana- se notificó la respuesta a su requerimiento. Ello pese a existir distintas dificultades para remitir la información en el formato solicitado, lo cual queda en evidencia con la prueba aportada que corre agregada a folios 66 y 67.

En aras a lo anterior, se colige que el oficial de información del MINSAL ha actuado acorde a lo dispuesto en la LAIP y en el Lineamiento para la Recepción, Tramitación, Resolución y Notificación de Solicitudes de Acceso a la Información. Puesto que aún encontrando obstáculos para dar respuesta, dentro del plazo estipulado por la LAIP se logró solventar el requerimiento de la ciudadana **xxxxxxxxxxxx**.

Por lo anterior, para que se configure la conducta señalada en el artículo 76 letra a) de la sección de infracciones “graves” de la LAIP, el actuar negligente del servidor público debe causar un agravio o perjuicio en la esfera jurídica del solicitante y, por ende, el servidor público amerite una de las sanciones estipuladas en la LAIP. Para el caso, el oficial de

información no ha realizado de manera directa conducta alguna que impida el goce del derecho de acceso a los datos personales de la solicitante. Por ello no puede incidirse en que la conducta del denunciado encaje en la que se le ha atribuido, por tanto, corresponde absolverlo.

Decisión del caso

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con base en los artículos 6 y 18 de la Cn., 52 inciso 3°, 58 letra “e”, 76 letra “a” de las infracciones graves, 96 y 102 de la LAIP; 12,78, 79 y 80 del Reglamento de la LAIP; y, 217 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **resuelve:**

a) Declarar que **Carlos Alfredo Castillo**, oficial de información del **Ministerio de Salud (MINSAL)** no ha incurrido en la infracción señalada en el artículo 76 letra “a” de la sección de infracciones graves de la LAIP.

b) Absolver a **Carlos Alfredo Castillo**, en su calidad de denunciado por el presunto incumplimiento de la LAIP al atribírsele “actuar con negligencia en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley” según lo establece el artículo 76 letra “a” de la sección de infracciones “graves” de la LAIP.

c) Exhortar a **Carlos Alfredo Castillo** a fin que, en su calidad de oficial de información del **MINSAL**, comunique de manera oportuna y clara los tiempos de respuesta de las solicitudes de acceso –tanto a información pública como de datos personales- a efecto de evitar inconvenientes y las respuestas a las solicitudes se adecúen al plazo ordinario regulado en la LAIP -10 días hábiles- y no resulte menester hacer uso del plazo extraordinario para emitir dicha respuesta -5 días hábiles más-.

d) Devolver el expediente administrativo relacionado con el presente al oficial de información del **MINSAL**. El referido expediente deberá ser retirado en las oficinas de este Instituto por dicha servidora pública o por persona debidamente autorizada.

