

**8-A-2013**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las dieciséis horas del diecinueve de junio de dos mil trece.

El presente procedimiento de acceso a la información ha sido promovido ante este Instituto en virtud del recurso de apelación interpuesto por el ciudadano **CATALINO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**, empleado y del domicilio de Nejapa, departamento de San Salvador, quien actúa en su carácter personal, contra la resolución de las ocho horas con treinta minutos del veintiséis de abril de dos mil trece pronunciada por la Oficial de Información del **MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**, en adelante MTPS, entidad pública representada por el señor **HUMBERTO CENTENO NAJARRO**.

**ANTECEDENTES DE HECHO:**

I. El día siete de mayo de este año el ciudadano presentó en la sede de este Instituto escrito conteniendo recurso de apelación contra la resolución emitida por la Oficial de Información del ente obligado, por medio del cual –en síntesis– expuso: “(...) es el caso que estoy siendo objeto de un proceso administrativo ante la Comisión del Servicio Civil de la institución para que esta autorice mi despido, ante lo cual solicité al Departamento de Recursos Humanos la certificación del expediente, de lo cual la respuesta verbal fue que no se podía entregar porque era información reservada, por lo que decido ir a la Oficina de Información y Respuesta del Ministerio de Trabajo, y es aquí donde me responden por escrito tal y como lo he mencionado (...) que esta información que es personal tiene esa declaratoria (...)”.

Sostuvo, además, que “(...) la información solicitada no se encuentra dentro de la denominación de reservada (...) esa información la limitan a mi persona y para dejarme en desventaja (...) pues tal y como lo he manifestado (...) estoy siendo objeto de un proceso de despido y considero que tengo derecho a conocer de las supuestas pruebas en mi contra por parte de la administración, pues aclaro que esta declaración de información reservada que la unidad jurídica ha emitido es a todas luces ilegal, pues me deja en incompleta indefensión, ya que esto les da una ventaja procesal a mi contraparte en este proceso (...)”.

Finalmente, pide que se ordene al MTPS que se le entregue la certificación del expediente solicitada. Acompañó a su recurso una copia fotostática de la resolución de la Oficial de Información, notificada el treinta de abril del año en curso, y dictada en el procedimiento de acceso a la información clasificado bajo el número 53-2013.

**II.** Admitido el recurso de apelación, se designó al Comisionado **MAURICIO ANTONIO VÁSQUEZ LÓPEZ** para la instrucción del procedimiento y elaboración del proyecto de la resolución definitiva. Asimismo, se ordenó al titular del ente obligado que rindiera el informe de Ley.

**III.** El tres de junio del corriente año el Comisionado designado presentó su informe, expresando que el titular del ente obligado no rindió su informe en el plazo concedido para tal efecto, por lo que mediante auto de las nueve horas con treinta minutos de esa misma fecha, se señalaron las diez horas con treinta minutos del catorce de los corrientes para la celebración de la audiencia oral. Se llamó, además, al comisionado suplente, licenciado **JULIO CÉSAR GRANDE RIVERA**, para que integrase Pleno.

**IV.** La audiencia oral se celebró en el día y hora señalados con la presencia del apelante y del licenciado Joaquín Alejandro Lucha Muñoz como apoderado del señor **HUMBERTO CENTENO NAJARRO**, titular del ente obligado.

En dicha audiencia, el apelante no ofreció prueba y el apoderado del Ministro, presentó la siguiente documentación mediante escritos: a) fotocopia certificada notarialmente de un memorándum suscrito por la Oficial de Información y dirigido al Jefe de la Unidad Jurídica del MTPS, remitiéndole la información solicitada respecto al presente recurso de apelación, con fecha trece de junio del presente año; b) fotocopia certificada notarialmente de la certificación de declaratoria de reserva del procedimiento administrativo del apelante ante la Comisión de Servicio Civil, propuesta por el Jefe de la Unidad Jurídica del MTPS y emitida por la Oficial de Información el trece de junio de este año; c) fotocopia certificada notarialmente de la certificación del índice de información reservada emitida por la Oficial de Información, con fecha trece de junio del corriente año; y d) fotocopia certificada notarialmente de la certificación del expediente de solicitud de información clasificado bajo el número 53-2013 emitida por la Oficial de Información del

MTPS, con fecha trece de junio del corriente año. Tales documentos se encuentran incorporados al expediente de fs. 21 a 40.

Las partes finalizaron sus intervenciones con sus alegatos, por una parte, expresando el apelante que: “(...)se hizo presente a la oficina del OIR a pedir su expediente para que se lo dieran, porque él desconoce lo que se le atribuye, desconoce sobre ese proceso que le siguen (...) que él no ha cometido ningún hecho, que él tiene su conciencia tranquila, pero que le pone nervioso eso que le están atribuyendo (...)” y por la otra, el representante del titular del ente obligado que: “(...)existe un proceso administrativo en curso contra el mencionado señor (...) que con las pruebas incorporadas en esta audiencia se comprueba que la declaratoria de reserva de la información solicitada (...) se realizó en la forma legal prescrita en el artículo veintiuno de la LAIP, en relación a los artículos cincuenta y cinco y treinta y dos del Reglamento de la Ley (...)”.

En ese estado del procedimiento, el Comisionado designado al caso presentó el proyecto de resolución definitiva.

#### **V. ANÁLISIS DE LA PRUEBA Y FUNDAMENTO DE DERECHO:**

Previo a todo, cabe señalar que las resoluciones expedidas por este Instituto deben ser fundamentadas en los hechos probados y las razones legales procedentes, y las pruebas aportadas en el proceso serán apreciadas de acuerdo con las reglas de la sana crítica (art. 90 de la LAIP).

La sana crítica es entendida como el sistema de apreciación de las pruebas aportadas en su conjunto y no solo individualmente, conforme a las máximas de la experiencia, la lógica y el correcto entendimiento humano y conocimiento científico, mediante el cual se asigna a cada medio probatorio un determinado valor o se indican las razones por las que no se les otorga valor alguno.

El punto medular consiste en determinar si un expediente personal de un empleado que labora en una institución pública debe considerarse como información reservada, bajo el argumento de encontrarse sujeto a un procedimiento de despido y que esa información comprometa las estrategias y funciones estatales en procedimientos administrativos en curso.

VI. Haciendo suya la jurisprudencia constitucional, este Instituto ha reconocido que el derecho de acceso a la información tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público, y en el principio democrático del Estado de Derecho –de la República como forma de Estado– (art. 85 Cn.) que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos (Fallo: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, amparo: 155-2013, del 6/3/2013, y los que en él se citan: Inc. 13-2011, del 5/12/2012; Inc. 1-2010, del 25/8/2010; Inc. 91-2007, del 24/9/2010).

De esa condición de derecho fundamental se derivan consecuencias tales como: a) la prohibición de alterar su contenido esencial, tanto en su interpretación como en su regulación; b) el reconocimiento de su dimensión objetiva o institucional, con sus implicaciones prestacionales y de garantía; c) la directiva de su armonización, balance o equilibrio con otros derechos en conflicto; y, d) el reconocimiento de su fuerza expansiva y optimizadora.

El Estado salvadoreño está obligado a promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, conforme a la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) ratificada por nuestro país en mil novecientos noventa y ocho. Además, de manera específica este debe adoptar las medidas necesarias para aumentar la transparencia en la Administración Pública, instaurando los procedimientos y reglamentaciones para permitir al público el acceso a los documentos en su poder y recalcando la obligación de la misma de publicar información relativa a los asuntos públicos, según el art. 10 letras a) y c) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), ratificada en el año dos mil cuatro.

De acuerdo con ello la LAIP, vigente a partir del ocho de mayo de dos mil once, regula el acceso a la información pública que consiste en el derecho de toda persona a

solicitar y recibir información generada, administrada o en poder no solo del Estado, sino también de aquellas personas, naturales o jurídicas que manejan o administran recursos públicos, información pública, bienes del Estado o ejecutan actos de la función estatal, nacional o local.

Este derecho fundamental impone simultáneamente el deber correlativo del Estado y de los demás entes obligados de garantizar la entrega oportuna, veraz, completa y fidedigna de la información pública o, en caso contrario, fundamentar la imposibilidad de acceso con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución.

De ahí que el acceso a la información pública tiene por objeto la transparencia constante de los actos de gobierno; es decir, que la gente se entere, sepa de qué se trata, tome noticia de los antecedentes, de los fundamentos y de todo lo atinente a una decisión.

Sin embargo, también debe reconocerse que el derecho de acceso a la información no es ilimitado, ya que si bien la fórmula normal de actuación de la Administración Pública debe tender a permitir el permanente acceso concreto y efectivo a la información, cualquier limitación al libre acceso debe fundarse –como ya se estableció– en una disposición legal anterior de **interpretación restrictiva** que especifique el tipo de información y la duración de la restricción y que, desde luego, sea **conforme a la Constitución** justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas.

Asentado el principio general de libre acceso a la información, las causas que lo podrían limitar deben –en todos los casos– ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular al respecto. Ello debe entenderse en el sentido de que no pueden haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales. Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o cualquier restricción arbitraria al derecho de acceso a la información significará un incumplimiento o un abuso de los deberes de su cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe (Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159).

**VII.** Expuesto lo anterior, este Instituto procederá a analizar –en el caso concreto– si la existencia de un procedimiento administrativo de despido que está activo contra un servidor público es un límite razonable a su derecho a acceder a su propio expediente laboral, o si en caso contrario es causal para clasificar esta información como reservada.

La reserva, en cualquier caso, se justifica si la información que se divulgue afecta el procedimiento y las finalidades de los entes en los procedimientos que desarrollan, cuando –por ejemplo– la contraparte quiere saber cuáles son los “argumentos” que se utilizarán por la Administración para diseñar una estrategia de ataque o defensa en casos judiciales, arbitrales o administrativos en curso, y cuyo acceso a esa información –precisamente antes de tomar una decisión final– pueda comprometer tales estrategias o funciones estatales. Sin embargo, en ningún caso esta debe servir para ocultar cuáles son las “causas” o “motivos” por los que se juzga una acción u omisión de la persona sindicada, lo que constituiría una práctica de secretismo propia de un Estado policial y antidemocrático.

En efecto, al aplicar la prueba de daño al interés público es necesario adoptar una interpretación restrictiva de la excepción, es decir, que debe elegirse la opción de excepción que menos restrinja el derecho de acceso a la información pública, ya que esta debe: i) ser adecuada para el logro del objetivo; ii) ser proporcionada para el interés que la justifica, e iii) interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho.

Así, nadie más que el propio apelante tiene derecho a acceder a su expediente personal o laboral para conocer los motivos o antecedentes que se le atribuyen para fundar una causal de despido en la Administración Pública. Por lo tanto, la declaratoria de reserva de dicho expediente constituye una violación del derecho constitucional de defensa y de la garantía al debido proceso del servidor público, que como sujeto procesal estaría en mejores condiciones de ejercer merced al derecho de acceso a la información.

Como se dijo anteriormente, el principio de publicidad que establece el acceso a la información como la regla y la reserva como la excepción tiene su límite cuando existe una disposición legal anterior de interpretación restrictiva y que, conforme a la Constitución, esté justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas. De lo anterior se

deduce que en el caso examinado no se advierte en qué medida la entrega de la información al solicitante puede dañar la actividad desplegada por la Administración, por lo cual se concluye que la negativa fundada en la causal de reserva del art. 19 letra g. de la LAIP es errónea.

En definitiva, consideramos que procede revocar la decisión de la Oficial de Información y ordenar al ente obligado que permita al apelante el acceso a la información solicitada.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y arts. 52 Inc. 3º, 58 letra d, 90, 94, 96 letra d y 102 de la LAIP, 79 y 80 del RELAIP, y 217 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República, este Instituto **FALLA:**

a) **Revócase** la resolución apelada pronunciada por la Oficial de Información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a las ocho horas y treinta minutos del veintiséis de abril del corriente año, por no estar apegada a derecho.

b) **Ordénase** al señor HUMBERTO CENTENO NAJARRO, Ministro de Trabajo y Previsión Social, que a través de su Oficial de Información permita al señor CATALINO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ el acceso a la información solicitada, entregándole una fotocopia certificada de su expediente personal o laboral en el plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, y requiriéndoselo para tal efecto al Jefe de la Unidad Jurídica de dicha entidad.

c) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

*Hágase saber.*

Hágase saber.

-----  
-----J.CAMPOS----- ILEGIBLE -----J.AYALA----- C.H.SEGOVIA.M -----  
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO SUSCRIBEN-----  
-----RUBRICADAS-----

**8-A-2013**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las nueve horas y nueve minutos del once de julio de dos mil trece.

Agréguese el escrito presentado por el ciudadano **CATALINO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**, por medio del cual contesta el recurso de revocatoria interpuesto por el apoderado del señor **HUMBERTO CENTENO NAJARRO**, titular del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en adelante “MTPS”.

En su escrito el señor **SÁNCHEZ RODRÍGUEZ**, en síntesis, reitera que la información solicitada no es el expediente que la Comisión del Servicio Civil está diligenciando en el proceso de autorización de despido que sigue en su contra, sino la certificación de su expediente personal, es decir, “el que se forma a través de todos los años que una persona presta sus servicios para una institución determinada”. Además, expresa su desacuerdo con los argumentos del apoderado del ente obligado quien señaló que al entregar la información requerida se rompería la “cadena de custodia” y se violentaría la seguridad jurídica, pues lo que este pretende es gozar de igualdad procesal para defenderse de las “acusaciones” que se le hacen. Por último, el referido manifiesta que la aportación de pruebas hecha en el recurso de revocatoria del apoderado del MTPS es “ilegal”, pues el momento procesal para hacerlo precluyó con anterioridad.

**Considerando:**

*I.* Que mediante resolución definitiva de las dieciséis horas del diecinueve de junio del corriente año, este Instituto revocó la resolución de la Oficial de Información del MTPS y ordenó la entrega de la copia certificada del expediente personal al apelante, por considerarse que esta no se trataba de una información reservada.

*II.* En su revocatoria, el representante del ente obligado reiteró la negativa de entregar el expediente personal al ciudadano **SÁNCHEZ RODRÍGUEZ** con base en que esa información “atentaría contra la cadena de custodia de la prueba” y “la seguridad jurídica”. Finalmente, como prueba para no proporcionar la información cuya entrega ha sido

ordenada por este Instituto, este presenta una serie de notas dirigidas a la Comisión del Servicio Civil.

*III.* Este Instituto considera que los argumentos sostenidos por el apoderado del titular del MTPS suponen una *mera expresión de inconformidad* contra la resolución definitiva y *evidencian una negativa injustificada al derecho de acceso a la información*, pues no se expone una crítica concreta y razonada contra la resolución definitiva emitida por este Instituto, ni se explica en qué medida la restricción impuesta al derecho al acceso a la información solicitada sea conforme a la Constitución, siendo este un derecho fundamental.

En efecto, verificado el reexamen de la resolución definitiva, no se advierte un motivo serio y razonable para afirmar que la entrega de la copia certificada del expediente personal o laboral del ciudadano produzca una alteración a la “cadena de custodia de la prueba” en el proceso de autorización de despido que se le sigue ante la Comisión del Servicio Civil del ente obligado, ni mucho menos por qué la seguridad jurídica se pone en riesgo. Por el contrario, este Instituto considera que –precisamente– el acceso a dicha información permitirá al ciudadano hacer efectivo un real ejercicio de su derecho constitucional de defensa y contradicción y al debido proceso, por lo que debe tener conocimiento informado sobre los motivos o causas que se le atribuyen y que han dado lugar al procedimiento administrativo de despido.

De esta forma, el derecho de acceso a la información dispuesto a favor de los ciudadanos constituye una herramienta eficaz y de gran valor para que estos participen activamente en los asuntos que le atañen, sean de carácter personal o de interés público, lo que potencia el ejercicio de otros derechos (derecho- llave) y pone coto a prácticas nada transparentes y antidemocráticas de la Administración Pública.

Finalmente, dado que el recurso de revocatoria no implica la admisibilidad de prueba ni la finalidad de este medio impugnativo consiste en justificar la *negativa mantenida por el ente obligado durante el curso del procedimiento* de permitir el acceso a la información solicitada por el apelante, este Instituto rechaza la documentación presentada por improcedente.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y arts. 95 y 102 de la LAIP, y 505 del Código Procesal Civil y Mercantil, se **RESUELVE**:

a) ***Declárese no ha lugar*** el recurso de revocatoria interpuesto por el apoderado del Ministro de Trabajo y Previsión Social, señor HUMBERTO CENTENO NAJARRO, contra la resolución definitiva emitida por este Instituto a las dieciséis horas del diecinueve de junio del corriente año.

b) ***Ordénase*** al Ministro de Trabajo y Previsión Social, señor HUMBERTO CENTENO NAJARRO, que informe a este Instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación, el *cumplimiento efectivo de la resolución definitiva*, bajo pena de iniciar en su contra el procedimiento sancionatorio correspondiente, sin perjuicio del deber de informar a otras autoridades para que deduzcan responsabilidades legales.

c) ***Hágase público*** este auto junto con la resolución definitiva que trae causa.

*Notifíquese.*

*Hágase saber.*

-----  
-----J.CAMPOS-----C.H.SEGOVIA.M-----J.AYALA-----ILEGIBLE-----  
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO SUSCRIBEN-----  
-----RUBRICADAS-----