

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las quince horas y treinta minutos del nueve de agosto 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 **MAURICIO NOLASCO CHAVARRÍA**, Doctor en medicina y de este domicilio, contra la resolución de las quince horas del once de junio de dos mil trece pronunciada por la Oficial de Información del **INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL**, en adelante ISSS, entidad pública representada por el doctor **LEONEL ANTONIO FLORES SOSA**.

LEIDOS LOS AUTOS

Y CONSIDERANDO:

I. Que el recurso de apelación fue presentado en tiempo y cumpliendo con los requisitos legales ante la Oficial de Información del ISSS contra su resolución que ordenó la entrega de la información solicitada por el ciudadano que consiste en “copia del expediente patronal completo, N° 901021206 del patrono Nolasco Chavarría Mauricio”, que fue generado en la oficina del archivo patronal del Departamento de Afiliación e Inspección del ente obligado, en el año 2002, en cuanto *“han sido elaboradas en su versión pública en que se eliminan los elementos clasificados como confidenciales, con marcas que impiden su lectura, conforme lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública”*.

II. Admitido el recurso, se designó al Comisionado **JOSÉ ADOLFO AYALA AGUILAR** para la instrucción del procedimiento y la elaboración del proyecto de la resolución definitiva. Asimismo, se ordenó al titular del ente obligado que rindiera el informe de Ley.

III. El ocho de julio de este año el Director del ISSS, Doctor **LEONEL ANTONIO FLORES SOSA**, rindió su informe y justificó la entrega de la *versión*

pública del mencionado expediente por los motivos siguientes: “(...) por contener el expediente (...) una serie de documentos que han sido generados de la labor investigativa del Departamento de Afiliación e Inspección del ISSS, por medio de su cuerpo de inspectores, cuya labor es visitar las instalaciones de las empresas o negocios para determinar si se están cumpliendo a cabalidad con las obligaciones establecidas de la Ley del Seguro Social (...) para lo cual el Reglamento para la Afiliación, Inspección y Estadísticas del ISSS, les habilita revisar documentos y tomar entrevistas a los trabajadores; es por ello que se hace necesario *garantizar las confidencialidad de la identidad de los Trabajadores Entrevistados a fin de garantizar el derecho a la estabilidad laboral*, y dicha información fue calificada como CONFIDENCIAL, teniendo además su asidero legal en el artículo 24 de la Ley del Seguro Social que califica como información confidencial los datos brindados por los patronos y trabajadores (...)”. Itálica suplida.

IV. Con fecha diecisiete de junio del corriente año el Comisionado designado al caso requirió al titular del ente obligado que presentara copia certificada del expediente patronal objeto de esta apelación y al Doctor Mauricio Nolasco Chavarría, la versión que le fue entregada por la Oficial de Información.

El dieciocho de julio del año en curso se recibió el informe del Comisionado instructor, se señalaron las nueve horas con treinta minutos del treinta y uno de ese mismo mes y año para la celebración de la audiencia oral y se llamó al comisionado suplente, licenciado **MAX FERNANDO MIRÓN ALFARO**, para que integrase Pleno.

V. Mediante escrito de fecha veinticuatro de julio del presente año las Licenciadas Norma Cecilia Jiménez e Iliana Noemí López Cornejo se acreditaron como apoderadas del titular del ente obligado y remitieron la certificación del expediente patronal requerida.

VI. La audiencia oral se celebró en el día y hora señalados con la presencia de las apoderadas del Director del ISSS, del apelante y su apoderado, Licenciado Luis Edgar Morales Joya, quien se acreditó en ese acto.

La parte apelante presentó una copia simple de la versión pública del expediente patronal que le fue entregado por la Oficial de Información y en su alegato sostuvo que la información que había sido eliminada en dicha versión, como *los datos que permiten identificar a la trabajadora y los testigos*, concierne a la fundamentación de la sanción que se le impuso en diligencias que se iniciaron mediante orden de inspección por denuncia y que la entrega de esa información no puede perjudicar la estabilidad laboral de aquéllos. Por su parte, los apoderados del ente obligado alegaron que la información que había sido censurada respecto a los nombres, teléfonos y direcciones de la persona denunciante y testigos es “sensitiva” y por lo tanto, confidencial. En ese estado del procedimiento, el Comisionado designado al caso presentó el proyecto de resolución definitiva.

RESULTANDO:

VII. Que el punto medular del asunto consiste en determinar si el nombre y datos de la persona denunciante y la identidad de los entrevistados consignados en un expediente patronal iniciado en virtud de una labor investigativa del Departamento de Afiliación e Inspección del ISSS es confidencial, bajo el argumento de garantizar su derecho a la estabilidad laboral y de conformidad con el Art. 24 de la Ley del Seguro Social.

Siguiendo la jurisprudencia constitucional este Instituto ha sostenido 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 (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 dijo– 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 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).

VIII. Para resolver el caso concreto es necesario señalar que las resoluciones emitidas 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.

Expuesto lo anterior, este Instituto procederá a analizar –en el caso concreto– si la información del nombre de la persona denunciante y sus demás datos, así como la identidad y datos personales de los entrevistados en las diligencias iniciadas mediante orden de inspección por denuncia en el Departamento de Afiliación e Inspección del ISSS, como consecuencia de la falta de pago de cotizaciones de sus empleados por parte el patrono MAURICIO NOLASCO CHAVARRÍA es o no confidencial, y si al revelarla puede verse vulnerado el derecho a la estabilidad laboral de la persona trabajadora que denuncia y de quienes fueron entrevistadas por el inspector.

De acuerdo con los Arts. 21 y 22 del Reglamento para Filiación, Inspección y Estadísticas del ISSS, para cumplir con los fines de la Ley del Seguro Social, el Departamento de Afiliación e Inspección contará con un cuerpo de inspectores, quienes están facultados para visitar los establecimientos donde los trabajadores prestan sus servicios y acudir a los domicilios de estos para verificar las tarjetas de afiliación y demás datos registrados. Asimismo, los patronos y trabajadores están obligados a facilitar la práctica de las diligencias necesarias para determinar el exacto cumplimiento de la normativa aplicable.

El Art. 24 Inc. 3º de la Ley del Seguro Social establece que: “Todos los patronos y trabajadores de la República, y las organizaciones profesionales de cualquier índole, estarán obligados a proporcionar al Instituto los datos que éste les solicitare para fines estadísticos. Estos datos tendrán carácter confidencial y no podrán usarse para fines distintos de los indicados”.

En opinión de este Instituto la disposición legal antes mencionada **no es aplicable** al caso concreto, puesto que la confidencialidad que ahí se predica está

referida a datos obtenidos con fines estadísticos y no a aquellos obtenidos en procedimientos administrativos de investigación o sancionatorios, por lo que **no puede fundamentarse la restricción al derecho de acceso a la información en una norma de carácter general.**

En ese mismo orden de ideas, el Art. 110 de la LAIP dispone que en su ámbito de aplicabilidad “(...) quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que la contraríen, incluyendo las que regulen el régimen de tal información en la Ley del Seguro Social (...)”.

De acuerdo con el Art. 6 letra a) de la LAIP, datos personales es la información privada concerniente a la persona, identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio, patrimonio, dirección electrónica, número telefónico u otra análoga, que adquiere una connotación especial si está referida a informaciones íntimas, pues en este último caso representan “datos personales sensibles” y gozan de la protección del Estado, a través de la prohibición de su acceso público, catalogándose como información confidencial.

En cuanto a la *estabilidad laboral* de la persona que denuncia y de los entrevistados en las diligencias de investigación que realiza el ISSS, que es el bien jurídico que se dice proteger en la resolución impugnada y que justificaría la entrega de una *versión pública* del expediente patronal, en el que “*se eliminan los elementos clasificados como confidenciales, con marcas que impiden su lectura*”, de conformidad con el Art. 30 de la LAIP; en un análisis preliminar, este Instituto considera que esta limitación al derecho de acceso a la información es razonable y pretende evitar en el futuro que las diligencias de investigación seguidas ante las instancias del ISSS resulten perjudicadas, ya que en caso de revelarse la identidad de la persona denunciante y de los entrevistados en tales pesquisas haría que ellos se nieguen a colaborar con la autoridad si aún tienen una relación laboral con el denunciado.

Sin embargo, estudiado el caso en particular y confrontada la versión pública entregada al ciudadano con la copia certificada del *expediente patronal* remitido por el

ISSS, se advierte que la información solicitada recae sobre los datos de identificación de la persona denunciante y los entrevistados en esas diligencias, tales como su nombre, número de afiliación y documento de identidad, domicilio, teléfono y firma, por lo que opinión de este Instituto la información que debe entregarse es aquella que no sea confidencial ni reservada.

Así las cosas la información privada concerniente a una persona relativa a su domicilio, número telefónico u otra análoga, constituyen datos personales en poder del Estado que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, por lo que su acceso público está prohibido en razón de un interés personal jurídicamente protegido, como es el derecho a la intimidad personal; por lo que más allá de que aquella información fue generada en el año dos mil dos, cuando iniciaron las diligencias administrativas, su confidencialidad se mantiene no obstante el transcurso del tiempo.

Sumado a lo anterior debe examinarse *la existencia de un derecho material que deba protegerse*, en el caso concreto, el derecho a la estabilidad laboral de la persona denunciante y de los entrevistados si sus nombres fueran revelados.

Al respecto, el apoderado del apelante dijo en la audiencia oral que: “(...) la justificación de la confidencialidad que el ISSS sostiene no tiene fundamento en la estabilidad laboral de los trabajadores entrevistados y la denunciante, no se sabe, pero *esa empleada ya no trabaja para el doctor Nolasco*, es una estabilidad laboral del (año) dos mil dos, distinto fuera y tuviera fundamento ese argumento si la empleada trabajara aún para mi representado (...)”, circunstancia que no fue contradicha por la parte apelada y además a folios 15 del expediente patronal consta efectivamente que la persona denunciante declaró que cumplió un horario de trabajo “(...) hasta el 20 de julio de 2002 trabajó nada más de 7:00 AM a 12:00 PM y del 21 de julio de 2002 *dejó de laborar porque fue despedida* (...)”. Itálica suplida.

En cuanto a los entrevistados se desconoce si tienen una relación laboral con el apelante, por lo que no logra desvanecerse una posible afectación al interés jurídico

protegido que consiste en el derecho a la estabilidad laboral, circunstancia que justifica la censura de sus nombres en la versión pública entregada al apelante.

Por último, el apelante argumenta que “la negación de la información es una clara violación al derecho de defensa”, no obstante que la entrega de la versión pública del expediente patronal pretende precisamente que él tenga los elementos necesarios para ejercer sus derechos en las instancias que correspondan, situación que no puede comprometer los datos de la persona denunciante y los entrevistados, que es una información privada que requiere el consentimiento de los individuos para su difusión. Al respecto debe señalarse que el daño que pudiera producirse con la liberación de la información es mayor que el interés de la parte apelante por conocer la misma.

En definitiva, estimamos que procede modificar la resolución impugnada y ordenar al ente obligado que permita al apelante el acceso a la información solicitada respecto al *nombre de la persona denunciante* en las diligencias realizadas ante el Departamento de Afiliación e Inspección del ISSS en contra del apelante, pues se ha establecido que la identidad de aquélla es conocida por el apelante y también que ya no ofrece sus servicios a este último; no así los nombres de los entrevistados y datos personales concernientes al número de afiliación y documento de identidad, domicilio, teléfono y firma, tanto de la persona denunciante como de los entrevistados, por ser información privada que requiere del consentimiento de los individuos para su difusión y no haberse excluido un eventual peligro a un interés personal jurídicamente protegido como la estabilidad laboral de los entrevistados.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y Arts. 29, 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, en nombre de la República, este Instituto **FALLA**:

a) **Modifícase** la resolución apelada pronunciada por la Oficial de Información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, a las quince horas del once de junio del corriente año, en el sentido de revelar el nombre de la persona trabajadora denunciante.

b) **Ordénase** al Doctor LEONEL ANTONIO FLORES SOSA que, a través de su Oficial de Información, permita al Doctor Mauricio Nolasco Chavarría, una nueva versión pública del expediente patronal completo N° 90102106 del patrono Nolasco Chavarría Mauricio” que contenga el nombre de la persona trabajadora denunciante, en el plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, debiendo remitir a este Instituto informe de lo antes ordenado en el plazo de veinticuatro horas.

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

Hágase saber.

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