

13-A-2013

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las doce horas del dieciséis 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 **RONALD ELENILSON PALACIOS LOVATO**, empleado y del domicilio de Zacatecoluca, departamento de La Paz, quien actúa en su carácter personal, contra la resolución de las catorce horas del nueve de julio 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 16 de julio 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 me siguen ante la Comisión del Servicio Civil, 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 diez de agosto del año en curso, y dictada en el procedimiento de acceso a la información clasificado bajo el número 07-2013, y copia simple de la resolución de las dieciséis horas del diecinueve de junio de dos mil trece, dictada por este Instituto.

II. Admitido el recurso de apelación, se designó al Comisionado **JAIME MAURICIO CAMPOS PÉREZ** 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 y se señalaron las nueve horas con treinta minutos del trece de agosto de dos mil trece para celebrar la audiencia oral que ordena el Art. 91 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

III. El 29 de julio del corriente año, el abogado Joaquín Alejandro Lucha Muñoz se acreditó como apoderado del MTPS, adjuntando copia certificada de dicho poder. En esa calidad rindió el informe al que se refiere el art. 88 de la LAIP y que en lo medular dijo: “(...) que efectivamente, se realizó la denegatoria de la información solicitada por el señor PALACIOS LOVATO debido a que esta misma fue declarada como reservada en virtud del art. 19 literal “g” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP); el cual, señala (...) es importante manifestar que actualmente se está desarrollando un proceso administrativo sancionador del referido peticionario (...) se vería entorpecido por la divulgación de actos propios de un proceso deliberativo (...)”.

IV. El 12 de agosto del corriente año, el Comisionado designado al caso presentó su informe en el cual manifestó que se recibió el informe de justificación del ente obligado y que ninguna de la partes presentó pruebas en el período de la instrucción”.

V. 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, las partes no aportaron medios probatorios y en sus alegatos ratificaron sus posturas. En ese estado del procedimiento, el Comisionado instructor presentó el proyecto de resolución definitiva.

VI. ANÁLISIS DE LA PRUEBA Y FUNDAMENTO DE DERECHO:

Previo a todo, cabe señalar que las resoluciones expedidas por este Instituto deben fundamentarse en los hechos probados y en las razones legales procedentes. 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, el correcto entendimiento humano y el 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 en el presente caso consiste en determinar si el 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.

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 (Fallos: 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 8 de mayo de 2011, 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 LORENCE, 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 de acceder a su propio expediente laboral, o si en caso contrario es causal para clasificar esta información como reservada. Para ello debe seguirse la jurisprudencia dictada por este órgano colegiado en la resolución definitiva: 8-A-2013, del 19 de junio de 2013, en el caso “Catalino Sánchez Rodríguez vs. Ministerio de Trabajo y Previsión Social”.

En dicho precedente se resolvió un caso semejante al presente y se sostuvo que la reserva se justificaría si la información que se divulga 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 la reserva de la información debe servir para ocultar cuáles son las “causas” o “motivos” por los que se juzga una acción u omisión de la persona investigada, 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 **se debe elegir siempre 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 como 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, a juicio de este Instituto, **la negativa de entregar al ciudadano su propio expediente personal fundamentada en una declaratoria de reserva del mismo constituye una violación del derecho constitucional de defensa y de la garantía del debido proceso del servidor público**, quien -como sujeto procesal- estaría en mejores condiciones de ejercer merced al derecho de acceso a la información.

Y es que, 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 tener acceso a la información solicitada.

VIII. Por último, consideramos pertinente que este Instituto como encargado de la correcta interpretación y aplicación de la LAIP establezca criterios generales para garantizar el acceso a la información pública y la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Así, bajo los mismos supuestos de hecho, en lo que respecta **al acceso de los expedientes personales por los propios servidores públicos y que se hallan en poder de los distintos entes obligados, este Instituto considera que dicha información debe encontrarse disponible para los titulares** de la misma; es decir, los servidores públicos, independientemente de las situaciones que puedan acontecer en la relación laboral de estos con los entes obligados; por lo que no debe catalogarse como información reservada, sino confidencial hacia terceros. Obstaculizar a los servidores públicos la entrega de la información contenida en sus expedientes laborales podrá dar lugar a que este Instituto inicie el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y arts. 52 Inc. 3º, 58 letras a, d y g, 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) **Revócase** la resolución apelada pronunciada por la Oficial de Información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a las catorce horas del nueve de julio de dos mil trece.

b) **Ordénase** al señor HUMBERTO CENTENO NAJARRO, Ministro de Trabajo y Previsión Social, que a través de su Oficial de Información permita al ciudadano **RONALD**

