

NUE 103-A-2014 (AA)

PÉREZ BAYONA contra MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO NONUALCO

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas y treinta minutos del diez de septiembre de dos mil catorce.-

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por el ciudadano **Juan Pablo Pérez Bayona**, en adelante “el ciudadano” o “el apelante”, contra la resolución emitida por el Oficial de Información Pública del Municipio de San Pedro Nonualco, en adelante “el municipio”, mediante la cual se denegó la información solicitada por considerar que ésta es de carácter reservada.

A. ANTECEDENTES DE HECHO

I. El apelante solicitó a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del Municipio de San Pedro Nonualco, lo siguiente: i) sueldo del Alcalde Municipal y detalle de gastos de representación; ii) sueldo del Síndico Municipal y de los Concejales Municipales, propietarios y suplentes; iii) incrementos salariales o nivelación salarial, detallando la plaza o cargo a que ha sido aplicado, del 2012 al 2014; iv) sueldos, según cargo, de empleados como Secretario Municipal y demás empleados municipales; v) presupuesto de unidad de medioambiente; y, vi) costos de perifoneos por cada prestador de servicios.

En respuesta a la anterior solicitud, el Oficial de Información resolvió denegar la entrega de la información relacionada en los romanos del i) al iv) —puntos del 1 al 5 de la solicitud de información—, debido a que el Concejo Municipal considera que, con base al artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), se trata de información reservada.

II. Por su parte, el Municipio de San Pedro Nonualco, remitió opinión jurídica de su asesora legal, así como el expediente administrativo relacionado con el presente caso, donde constan las comunicaciones internas del ente obligado —notas suscritas por el auxiliar de secretaria, el Secretario Municipal y Alcalde Municipal—, expresando la situación sobre las llamadas telefónicas de personas que se han identificado como miembros de la pandilla 18, solicitando información personal de los empleados de dicha municipalidad. Además, constan las declaraciones juradas de los señores Hugo René Villalobos Echegoyen (Secretario Municipal) y Sergio Antonio Orellana Menjívar (Alcalde Municipal), exponiendo tal situación.

III. Durante la audiencia de avenimiento celebrada en este procedimiento, las partes acordaron la entrega de la información detallada en los puntos v) y vi) del romano I, la cual fue verificada durante la audiencia oral, a entera satisfacción del apelante, por lo que procede decretar el sobreseimiento en relación con esta parte de la pretensión.

IV. En la audiencia oral, del presente caso, el ciudadano **Pérez Bayona** manifestó que la información solicitada es información oficiosa. Asimismo expresó que, en virtud del artículo 2 de la LAIP, no puede condicionarse el uso de la información entregada, máxime cuando es pública oficiosa, por lo que no aceptó las condiciones estipuladas por la municipalidad, de entregársela sin poder divulgarla.

Por su parte el Municipio de San Pedro Nonualco, a través de su apoderada **Ofelia Concepción Hernández Ramírez**, manifestó que no ha negado el acceso a la información pública, debido a que la información objeto de este procedimiento está calificada como reservada por la situación de delincuencia que vive el municipio, lo que pone en peligro la vida y la integridad física del Alcalde y de los empleados, quienes están siendo objeto de extorsiones. Además, expresó que comprueba lo anterior a través de las declaraciones juradas agregadas al expediente administrativo y de la constancia emitida por el agente de la División de Investigación Anti Extorsiones, de la Policía Nacional Civil (PNC), el 19 de agosto del corriente año, donde consta que el señor Sergio Antonio Orellana Menjivar, Alcalde Municipal, puso denuncia de extorsión el 19 de enero de este mismo año. Asimismo manifiesta que ese tipo de información es reservada

en virtud de los Arts. 1 de la Constitución y 19 letra “d” de la LAIP, porque pone en riesgo la vida y la seguridad de los empleados, ya que el ciudadano publica en su página web todo tipo de información.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El punto medular de esta resolución consiste en determinar si la información concerniente a las remuneraciones, dietas o gastos de representación, así como especificaciones de los incrementos o nivelaciones salariales en el período requerido por el apelante, de los funcionarios y empleados del Municipio de San Pedro Nonualco, tiene el carácter de *información reservada*, bajo el argumento sostenido por el ente obligado en cuanto a que la divulgación de esta información pone en riesgo evidente la vida y la seguridad de los referidos empleados.

En línea con lo anterior, el análisis jurídico del presente caso seguirá el *orden lógico* siguiente: (I) breves consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y sus posibles limitantes; (II) análisis de la admisibilidad de la prueba presentada por las partes; y, (III) naturaleza de la información solicitada en el caso de mérito y análisis de los argumentos del ente obligado para justificar su no divulgación.

I. Siguiendo la jurisprudencia constitucional, adoptada por este Instituto, el DAIP tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del Derecho a la Libertad de Expresión (Art. 6 de la Cn.) 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 públicos¹.

¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, amparo: 155-2013, del 6/3/2013, y las 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.

Sin embargo, también debe reconocerse, tal como lo ha sostenido este Instituto, que el DAIP no es ilimitado, ya que si bien la fórmula normal de actuación de la Administración Pública debe tender a permitir el acceso a la información permanente, concreto y efectivo, cualquier limitación **debe fundarse 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; así como a razones justificadas que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas (Resoluciones emitidas en los procedimientos NUE: 1-A-2013, del 2-V-2013; y NUE: 11-A-2013, del 9-VIII-2013, entre otras).

Asentado el principio general de libre acceso a la información, las causas que podrían limitarlo deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular. **No puede haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales.** Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o arbitraria al DAIP significará un incumplimiento o un abuso de los deberes del cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe².

En efecto, en nuestro ordenamiento la LAIP establece supuestos de restricción justificada a la información pública, los cuales incluyen información en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés público general, y bajo *circunstancias muy precisas y delimitadas*, es el caso de la *información reservada*, que es información pública, pero que por las causales taxativas contenidas en el artículo 19 de la LAIP, se restringe su divulgación por un plazo máximo de 7 años.

En este sentido, dado que la información pública reservada es la excepción, está sujeta a aquellos casos en que se demuestre mediante prueba que su *divulgación provocaría un daño, y que dicho daño es mayor que el generado por no divulgar la información*, de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la LAIP.

² Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159

II. Expuesto lo anterior, este Instituto procederá a analizar si la información objeto de controversia es *información reservada*, y si su entrega es susceptible de vulnerar el derecho a la vida y seguridad de las personas que laboran en dicho Municipio.

En este sentido, es preciso señalar que las resoluciones emitidas por este Instituto deben ser fundamentadas en los hechos probados y las razones legales procedentes, por lo que las pruebas aportadas serán apreciadas de acuerdo con las reglas de la sana crítica (Art. 90 de la LAIP).

En consecuencia, se procede ahora a examinar y considerar el valor de las pruebas aportadas. Así, las copias presentadas como pruebas por el ente obligado —detalladas anteriormente en esta resolución— con el objeto de respaldar su justificación de reservar la información, resultan *pertinentes* por lo que deben admitirse. Lo anterior, debido a que pertenecen al procedimiento, en el sentido que existe relación entre el hecho delincuenciales o de peligro que se pretende acreditar y la divulgación de la información en discusión. En consecuencia, los documentos en referencia tienen la aptitud para formar la debida convicción a los suscritos y son, *útiles*, puesto que, dentro de los parámetros de lo razonable y del objeto de este procedimiento, son idóneos para el análisis medular de fondo.

Ahora bien, es pertinente mencionar que esta documentación consiste en copias de instrumentos públicos, que no han cumplido las formalidades de ley, para tenerlos con dicha calidad, con excepción de la constancia emitida por el Agente de Investigaciones de la PNC.

III. Aclarado lo anterior, es procedente señalar que, de acuerdo con el Art. 10 número 7 de la LAIP, la remuneración mensual por cargo presupuestario, incluyendo las categorías salariales de la Ley de Salarios y por Contratación, y los montos aprobados para dietas y gastos de representación, es *información pública oficiosa*, la cual debe estar a disposición del público sin necesidad de requerir al ente obligado su divulgación.

Esto es así porque las remuneraciones o salarios de los empleados públicos, provienen de recursos públicos, por lo que su publicación, facilita la fiscalización ciudadana del ejercicio de la función pública y el deber de rendir cuentas de quienes la ejercen. Y es que, para aquellos que cumplen con una función pública, la misma legislación determina que este tipo de información es accesible al conocimiento general³, lo cual no obsta a que esta obligación de contraloría social pueda ser objeto de limitaciones en casos excepcionales. Contrario a lo que ocurre en el caso de las personas comunes o sujetos particulares, en cuyo caso, su forma de vida, fortuna personal o remuneración, son cuestiones de carácter privadísimo.

Así las cosas, al analizar las pruebas en su conjunto, es posible concluir que el Municipio de San Pedro Nonualco, no acreditó de manera certera que la liberación de la información sobre las remuneraciones, dietas o gastos de representación de sus empleados, sea determinante para que —conforme a sus salarios— grupos delincuenciales de la zona los sometan a extorsiones, debido a que, tal como consta en la prueba documental aportada, dicha situación se ha dado aún con anterioridad a la solicitud de información, es decir, cuando probablemente no se conocía el monto de sus salarios.

Además, las copias simples de las declaraciones juradas del Secretario Municipal y Alcalde Municipal, no están dotadas de la fe pública notarial, ya que una copia de un instrumento público sin las formalidades legales que acrediten de modo fehaciente su conformidad con el original, reviste el carácter de instrumento privado, conforme a lo establecido en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM). Asimismo, la copia simple de la declaración jurada del señor Hugo René Villalobos Echegoyen, Secretario Municipal, contiene errores en la fecha en la que compareció y vertió sus declaraciones, por lo que, con base en la sana crítica, no resultan suficientes para tener por probados los hechos alegados.

Por otra parte, la constancia emitida por el Agente de Investigaciones de la PNC, aunque merece fe, no prueba fehacientemente que las supuestas extorsiones proviniesen

³ cfr. PIERINI, A. y LORENCES, V., Ob. Cit., pág. 175.

de llamadas efectuadas a él en su calidad de alcalde o, cuando menos, a la Alcaldía Municipal a efecto de obtener información sobre los salarios de los empleados. En dicho documento no se especifican ni establece ningún tipo de dato que permita, entonces, concluir fehacientemente que el hecho denunciado esté directamente relacionado con toda la información requerida por el apelante en la forma solicitada.

De lo anterior se colige que, la prueba documental aportada no acredita la necesidad de reservar la información objeto de controversia, pues, no se ha establecido el cumplimiento de las condiciones contenidas en los Arts. 19 y 21 de la LAIP, en el sentido que no se ha comprobado que exista alguna causal de reserva, que amenace efectivamente un interés jurídicamente protegido ni que el daño que pudiera producirse con su liberación sea mayor que el interés público de conocerla.

En consecuencia, dado que no proceden, en el marco de la LAIP, restricciones generales al derecho de acceso a la información pública y que no se ha establecido con certeza la existencia de alguna excepción específica y temporal que lo justifique, es procedente revocar parcialmente la decisión apelada y ordenar la entrega de la información consistente en las remuneraciones, dietas o gastos de representación, así como especificaciones de los incrementos o nivelaciones salariales en el período requerido por el apelante, de los funcionarios y empleados del Municipio de San Pedro Nonualco.

C. PARTE RESOLUTIVA

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., 19, 21, 52 inciso 3°, 58 letra d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 77, 79 y 80 del RELAIP, y 322, 217 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **RESUELVE:**

a) Sobreséase parcialmente al Municipio de San Pedro Nonualco respecto de la denegatoria de información consistente en el presupuesto de la unidad de medioambiente y los costos de perifoneos por cada prestador de servicios.

**PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN**

CC