

NUE 260-A-2015 (HF)

Manzanares contra la Municipalidad de Zacatecoluca Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas con cuarenta minutos del veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis.

A. Descripción del caso

Salvador Manzanares apeló de la resolución del Oficial de Información de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **Municipalidad de Zacatecoluca**, departamento de La Paz, que denegó acceso a la información relativa a: 1) copia certificada de los presupuestos anuales de los años 2012, 2013, 2014 y 2015; 2) copia certificada de los documentos financieros de la municipalidad: balance general, estado de resultados, flujo de efectivo, estado de cambios en el patrimonio y notas explicativas de los periodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 y del 1 de enero al 30 de junio del presente 2015; 3) nómina oficial actualizada de empleados municipales. Empleados de planilla, por contratos de servicios profesionales, por contratos de servicios eventuales, por contrato individual de trabajo y contratados en proyectos permanentes cuya duración es mayor a 6 meses, señalando la fuente de financiamiento; 4) copia certificada de las planillas de salarios de empleados municipales desde el mes de enero del 2014 al mes de septiembre del 2015; 5) nómina oficial de empleados que reciben el beneficio de vales canjeables de consumo de ciento veinte dólares (\$120.00) trimestrales durante el año 2015; 6) nómina oficial de empleados que gozan de la presentación y reconocimiento de horas extraordinarias mediante acuerdos definitivos.

En la resolución de la Oficial de Información, se expresó que se resolvía entregar la información remitida por las Unidades Administrativas. Sin embargo, el ciudadano **Salvador Manzanares** aseguró que la información le ha sido entregada de manera parcial, ya que la

documentación no incluye los sellos de los servidores públicos correspondientes, lo cual hace que dicha documentación carezca de valor técnico y legal.

Asimismo, expresó que la información relativa al punto 3 le fue entregada de manera incompleta. Y que la información relativa al punto 4 de sus solicitud, fue respondida con el **Acuerdo Municipal número 25 de sesión ordinaria número 26 de fecha 21 de octubre del 2015**, en el cual se expresa que el Concejo Municipal de Zacatecoluca declara reservada, por un plazo de 5 años, la información consistente en el monto de los salarios superiores al salario mínimo del sector comercio que devengaron durante el año 2014 los empleados de esa municipalidad.

El Instituto admitió la apelación y designó a la comisionada **María Herminia Funes de Segovia** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

Dentro de la fase de instrucción, la **municipalidad** señaló que el no haberle sellado al solicitante los presupuestos y balances requeridos fue una omisión involuntaria, sin embargo, se está en toda la disposición de sellarle o refrendarle las copias simples que fueron solicitadas.

Por otra parte, respecto a los ítems que fueron declarados reservados, la municipalidad expresó que en el **Acuerdo Municipal número nueve** se decidió reservar, por un lapso de tres años, la información sobre el monto de los salarios superiores al salario mínimo que devenguen los empleados de la Alcaldía y que se encuentren en la información que se produzca durante el año 2015.

En dicho Acuerdo se expresa que la actual situación de violencia e inseguridad que vive al país afecta considerablemente al municipio de Zacatecoluca y, que con el fin de proteger el derecho patrimonial de los trabajadores de esa Municipalidad es que se decreta la reserva de los salarios de sus empleados que devenguen un salario mayor al salario mínimo del sector comercio y servicios. Asimismo, se expresó que de conformidad con el Art. 21 letra “c” de la LAIP, es procedente reservar información cuando el daño que pueda producirse con la liberación de la información fuere mayor que el interés público de conocer la misma;

razón por la cual, ese Concejo Municipal consideró que se podría producir un perjuicio en sus trabajadores si se revelaba el monto de sus salarios.

También se incorporó el **Acuerdo Municipal número veinticinco**, de fecha 21 de octubre del 2015, en el cual se declaró reservada, por un lapso de 5 años, la información consistente en el monto de los salarios superiores al salario mínimo del sector comercio y servicios, que devengaron durante el año 2014 los empleados de esa municipalidad y que aparezcan en los acuerdos municipales por dicho Concejo Municipal de Zacatecoluca, durante el año 2014. De igual manera y en ese mismo Acuerdo Municipal, se declaró reservada la información anterior, en el mismo parámetro, que sea producida en las Unidades de Recursos Humanos, Tesorería, Contabilidad y Gerencia Financiera, a fin de garantizar el derecho al patrimonio de los servidores públicos de esa municipalidad.

En dicho Acuerdo Municipal se verifica que la causal por la cual se declara como reservada la información aludida al presente literal, es de conformidad con el Art. 21 letra “c” de la LAIP.

En el **Acuerdo Municipal número treinta y cuatro**, también incorporado por la municipalidad, se acuerda reservar por un lapso de 7 años, la información concerniente a: 1) Funcionamiento de Sistema de video-vigilancia 2015; 2) Implementación del Observatorio Municipal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia; 3) Detalle de las armas del Cuerpo de Agentes Municipales de Zacatecoluca; en toda aquella documentación que produzcan las Unidades de Recursos Humanos, Tesorería, Contabilidad y Gerencia Financiera.

Por último, se incorporó también el **Acuerdo Municipal número treinta y cinco**, en el cual se declara reservada, por un lapso de 3 años, la información contenida en los acuerdos del Concejo Municipal y carpetas técnicas, sobre el monto de las indemnizaciones por retiro voluntario de los empleados/as de esa Administración. En la audiencia oral ambas partes reafirmaron sus argumentos.

B. Análisis del caso.

El orden lógico que seguirá el presente caso es el siguiente: **(I)** consideraciones sobre los tipos de información regulados en la LAIP; y, **(II)** validez de las declaratorias de reserva hechas por el ente obligado.

I. El derecho de acceso a la información pública (DAIP) está ligado al derecho de libertad de expresión y al derecho de petición, de ahí que la titularidad del DAIP corresponde a toda persona, sea nacional o extranjera, natural o jurídica. En este sentido, se tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, de conformidad con lo establecido en el Art. 2 de la LAIP.

No obstante lo anterior, el DAIP no es absoluto, puesto que debe ser ejercido dentro del marco del respeto al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales. Por ello, el derecho de acceso a la información es susceptible de restricciones o limitaciones que condicionan su pleno ejercicio, toda vez que éstas se verifiquen dentro de los contornos del principio de razonabilidad.

Los límites del DAIP no pueden ser arbitrarios, sino que tiene que estar previamente establecidos por el legislador, de esta manera se erradica que la Administración Pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información que solicitan los ciudadanos. Por eso, la LAIP establece tres categorías de información: **pública, reservada y confidencial.**

La información pública es aquella que se encuentra en poder de los entes obligados, la cual puede ser generada, obtenida, transformada o conservada por estos, y que además tiene que ser entregada de manera oportuna a toda persona que la solicite sin necesidad que sustenten motivación alguna. Para la entrega de la información, la LAIP ha diseñado un proceso expedito en el que los Oficiales de Información cumplen un papel importante al realizar gestiones encaminadas a satisfacer el derecho de toda persona.

El Art. 6 letra “c” de la LAIP establece que es **información pública** aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos,

comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial.

En cuanto a la **información reservada** esta es definida como aquella información pública la cual, por razones previamente establecidas por la ley —específicamente en el Art. 19 de la LAIP— se restringe durante un periodo determinado del conocimiento del público en general, puesto que su difusión podría perjudicar el interés general. El titular del ente obligado es el encargado de clasificar la información tomando en cuenta la legalidad y razonabilidad del porqué se decide excluir temporalmente la información; una vez ha concluido el plazo de reserva, la información vuelve a ser pública y por lo tanto puede ser solicitada por cualquier persona en virtud del DAIP. Es importante señalar que **las causales establecidas en el Art. 19 de la LAIP son taxativas** y no pueden invocarse otras que no estén señaladas en la ley.

II. Resulta oportuno determinar si la información consistente en los presupuestos anuales de la **Municipalidad de Zacatecoluca**, así como las nóminas de personal con su respectivo salario, modalidad de contratación y prestaciones recibidas, y los informes contables de dicho ente, objeto del presente procedimiento de apelación, han sido declarados reservados respetando el principio de razonabilidad.

El Art. 6 letra “e” de la LAIP dispone que la información reservada es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esa ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas. Asimismo, el Art. 19 de esa normativa predetermina **causales taxativas** de información reservada.

Con relación a los Acuerdos Municipales en los que se declararon las reservas antes referidas, este Instituto considera que dicha reserva se justificaría si el ente obligado hubiera acreditado cuales son las razones que considera que al brindar la información se generaría un peligro para los trabajadores de la Municipalidad y cómo su derecho al patrimonio [como lo argumentó la Municipalidad] queda indefenso, nulo o infructífero al revelarse la información requerida por el ciudadano.

Para el caso en concreto, el ente obligado no ha justificado de qué forma pone en riesgo el hecho de revelar la información, tampoco citó el artículo 19. A pesar de lo anterior, este Instituto considera necesario verificar cuales son los requisitos que deben concurrir para que opere la declaratoria de reserva.

Para que pueda operar la declaratoria de reserva, se necesita la concurrencia de tres requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad. Los suscritos consideran pertinente verificar si para este caso se han cumplido con dichos elementos.

(a) El primer requisito es el de **legalidad**, para que un ente obligado pueda reservar la información pública se debe analizar respecto al marco legal vigente, esto para garantizar que los límites al ejercicio de este derecho estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

Para el caso en comento, la **Municipalidad de Zacatecoluca** en el informe de ley manifestó que la reserva tiene su fundamento en el Art. 21 de la LAIP. Sin embargo, las causales que aparecen en los literales del Art. 21 de la LAIP no son causales de reserva como tal, sino, que son razonamientos en los que se debe sustentar las declaraciones de reserva que deben de enmarcarse dentro de los motivos del Art. 19 de la LAIP, causales a las que la Municipalidad no hizo referencia alguna.

Así las cosas, al no haberse configurado adecuadamente las declaraciones de reserva desde el requisito de la **legalidad**, se confirma que dichas declaratorias adolecen de esta carencia de fundamento legal y por ende, deben considerarse realizadas indebidamente.

(b) El segundo requisito es el de **razonabilidad**. No basta con que el ente obligado cite normativas que lo habiliten a denegar la información por considerarla reservada, cosa que no se hizo en el presente caso, también es necesario que se razone la adopción de una limitación y de fundamentar la clasificación de un documento [reguladas en el Art. 21 de la LAIP] con ello se busca reducir la arbitrariedad de los funcionarios que tienen la potestad de clasificar la información¹, y evitar denegaciones injustificadas de la información.

¹ Art. 28 del Reglamento de la LAIP.

La denegatoria de información por declaratorias de reserva tienen que ser delimitadas y verificadas para cada caso en concreto, siendo necesario realizar un razonamiento más amplio, dónde se pueda establecer por parte del ente obligado los motivos del por qué se deniega la información y la repercusión que puede tener en la sociedad el revelar dicha información, de conformidad al Art. 21 de la LAIP.

Para el caso en comento, el ente obligado establece que la reserva ocurre porque la información solicitada son documentos que pueden generar un perjuicio al derecho del patrimonio de los empleados debido a la alta delincuencia del país y especialmente del Municipio de Zacatecoluca. Sin embargo, no relacionó dichos argumentos con las causales específicas de reserva del Art. 19 de la LAIP para que luego fundamentara dicha causal con los razonamientos del Art. 21 de la misma Ley.

Aunado a lo anterior, tampoco construyó un nexo causal que permitiera entender por qué la develación de dicha información agravia el ejercicio del derecho al patrimonio, sino que únicamente hizo alusión a ello.

En conclusión y de conformidad con lo anteriormente expuesto, se puede verificar que la **Municipalidad de Zacatecoluca** no ha razonado su declaratoria de reserva, siendo esto una vulneración al derecho de acceso a la información pública, puesto que no basta citar artículos sino justificar, especificar y fundamentar por qué se le da tal calidad, cumpliendo con cada uno de los requisitos establecidos en el Art. 21 de la LAIP.

(c) Por último, el tercer requisito es el de temporalidad, cuestión que sí especifica la Municipalidad en sus declaratorias pero que al no haber cumplido con la legalidad y razonabilidad de las mismas, corresponde revocar dichas reservas.

En conclusión, se ha acreditado que la reserva de información va en contra del derecho de acceso a la información pública, por lo tanto resulta oportuno desclasificar la información y ordenar al ente que entregue la información.

C. Parte resolutive

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cn., 94, 96 letra “d” y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve:**

a) Revocar la resolución emitida por la Oficial de Información de la **Municipalidad de Zacatecoluca**, del 28 de octubre del 2015.

b) Desclasificar la información reservada por la **Municipalidad de Zacatecoluca** consistente en: Nómina oficial actualizada de empleados municipales. Empleados de planilla, por contratos de servicios profesionales, por contratos de servicios eventuales, por contrato individual de trabajo y contratados en proyectos permanentes cuya duración es mayor a 6 meses, señalando la fuente de financiamiento; versión pública de las planillas de salarios de empleados municipales desde el mes de enero del 2014 al mes de septiembre del 2015; nómina oficial de empleados que reciben el beneficio de vales canjeables de consumo de ciento veinte dólares (\$120.00) trimestrales durante el año 2015; nómina oficial de empleados que gozan de la presentación y reconocimiento de horas extraordinarias mediante acuerdos definitivos.

c) Ordenar al servidor público **Francisco Salvador Hirezi Morataya**, Alcalde Municipal de Zacatecoluca, que a través de su Oficial de Información entregue al ciudadano **Salvador Manzanares**, en el plazo de **tres días hábiles** la información desclasificada en el literal anterior.

c) Requerir al **titular** de la **Municipalidad de Zacatecoluca**, que en el plazo de veinticuatro horas, después de fenecido el lapso para la entrega de información, remita a la Unidad de Fiscalización de este Instituto informe de cumplimiento de la presente resolución, el cual también podrá ser remitido de manera electrónica a la dirección fiscalización@iaip.gob.sv.

d) Publicar esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.-

-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----JCAMPOS-----ILEGIBLE-----
---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO
SUSCRIBEN"*****"RUBRICADAS"*****