

NUE 1-A-2017 (CO)

Carranza Flores contra Ministerio de Salud (MINSAL)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con siete minutos del veintitrés de junio de dos mil diecisiete.

I. Descripción del caso:

I. Felipe Antonio Carranza Flores apeló de la resolución emitida por el Oficial de Información del **Ministerio de Salud (MINSAL)** que entregó incompleta la información consistente en:

1. Detalle de movimientos monetarios en Gestión del Programa Integrado de Salud, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según Contrato de Préstamo N° 2347/OC-ES, ejecutado por el Ministerio de Salud, en el período comprendido desde el año 2010 hasta noviembre 2016.
2. Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP):
 - a. Todas las listas de asistencia de las capacitaciones SIAP, especificando el módulo que se capacitó y de preferencia clasificadas por módulos y/o establecimiento.
 - b. Bitácora de eventos, de preferencia clasificada por módulo y/o tipo de evento.
 - c. Las solicitudes de modificaciones al SIAP, de preferencia clasificadas por módulo y establecimiento. Se solicita, además, anexar: las notificaciones del Comité Técnico para su conocimiento y validación.
 - d. Bitácora de pruebas en cada establecimiento donde se verificó que el sistema de información cumplía y cubría lo especificado en el documento de análisis (identificar a qué versión de documento de análisis hace referencia cada una de las pruebas).
 - e. Bitácora de pruebas integrales, documentadas y validadas donde se verificó el sistema en su totalidad.
3. Sobre la Contratación de Servicios de Consultoría para Desarrollo e Implementación de la Integración de Base de Datos de Expediente Clínico Electrónico Único (SIAP).

Programa Integral de Desarrollo de la Salud (PRIDES), Contrato de Préstamo 2347/OC-ES suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consultoría individual N° 171/2015; la siguiente información:

- a. Conversaciones de chat desde la cuenta jocruz@salud.gob.sv a la cuenta felipe.carranza.flores@gmail.com.
- b. Nota, acta o correspondencia enviada al consultor, por la Ing. Sonia Viana o encargado/delegado de esa actividad, donde se le informaba que debía realizar un anteproyecto.
- c. Nota, acta o correspondencia enviada al consultor, por la Ing. Sonia Viana o Carlos Martín, donde le afirman que solo se puede pedir una prórroga. Entre 2011 y 30 de abril de 2016: reporte de pacientes repetidos por establecimiento. No es necesario el nombre del paciente, solo la cantidad de pacientes encontrados, de preferencia clasificados por establecimiento y/o año.

II. El Instituto admitió la apelación y designó al comisionado **Carlos Adolfo Ortega Umaña** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En el informe justificativo, el **MINSAL** se pronunció únicamente sobre la información relativa al primer requerimiento. Al respecto, manifestó la intención de entregar dicha información y, por lo tanto, realizó las gestiones necesarias para ello. Para el resto de la información, manifestó que espera el pronunciamiento de este Instituto en legal forma.

En este sentido, durante el plazo de instrucción, el ente obligado entregó información relativa al detalle de movimientos monetarios en Gestión del Programa Integrado de Salud, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); no obstante, el apelante mostró inconformidad con lo proporcionado, así dicho requerimiento continuó siendo objeto del presente procedimiento.

III. En la audiencia oral, celebrada el 26 de abril de 2017, el **MINSAL** entregó más información relativa al detalle de movimientos monetarios en Gestión del Programa Integrado de Salud, financiado por el BID. Asimismo, manifestó poner a disposición la consulta directa. En lo relativo a la demás información, la representante del ente obligado manifestó no tener conocimiento sobre ello; por lo que, se suspendió dicha audiencia, programando nueva fecha para su celebración.

Asimismo, en dicha audiencia, el apelante manifestó desistir de la información relativa a: 3. *Sobre la Contratación de Servicios de Consultoría para Desarrollo e Implementación de la Integración de Base de Datos de Expediente Clínico Electrónico Único (SIAP). Programa Integral de Desarrollo de la Salud (PRIDES), Contrato de Préstamo 2347/OC-ES suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consultoría individual N° 171/2015; la siguiente información:*

a. *Conversaciones de chat desde la cuenta jocruz@salud.gob.sv a la cuenta felipe.carranza.flores@gmail.com.* **Por lo tanto, no se conocerá sobre dicho requerimiento en la presente resolución.**

IV. En la audiencia oral, celebrada el 4 de mayo de 2017, el apelante presentó un escrito donde solicita el acceso a la consulta directa al Libro Auxiliar mayor y otros comprobantes; el **MINSAL** se comprometió a brindar el nombre del servidor público que le asistiría para realizar la consulta solicitada. Asimismo, en dicha audiencia, el **MINSAL** hizo entrega de un CD-ROOM en el que proporcionaba información sobre el requerimiento 2 letras “a”, “b” y “c”; y, la información solicitada en el requerimiento 3.

V. El 8 de mayo de 2017, el **MINSAL**, por medio de su apoderada **Nancy Verónica Ramírez García**, remitió correo electrónico manifestando el cumplimiento del compromiso adquirido en audiencia oral, en relación a la consulta directa del Libro Mayor Auxiliar.

VI. El 11 de mayo de 2017, **Felipe Antonio Carranza Flores** presentó escrito donde expresó su inconformidad con la información entregada, señalando que la información corresponde a la misma que se le entregó en fecha 23 de diciembre del 2016, al realizar su solicitud de información. Por lo que, al mostrar su inconformidad con lo proporcionado, es pertinente que este Instituto se pronuncie sobre ello en la presente resolución.

En esa misma fecha, el apelante presentó escrito en el que solicita que este Instituto aclare al ente obligado que la consulta directa se realizará sobre el Libro Mayor Auxiliar y otros comprobantes, pues el **MINSAL** en su escrito únicamente hace referencia al Libro Mayor Auxiliar. Al respecto, este Instituto verificó el acuerdo tomado en acta de audiencia oral y, en efecto, se constató que la consulta directa debe hacerse sobre el Libro Mayor Auxiliar y otros comprobantes.

De igual forma, **Felipe Antonio Carranza Flores** presentó escrito donde solicita realizar la consulta directa mediante un apoderado especial con facultades de acuerdo al

requerimiento. Sobre ello, resulta necesario definir que, según lo establecido en el derecho común, el mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. En este sentido, se entiende que cuando una persona actúa por medio de apoderado, este tendrá las mismas facultades que el poderdante, en este caso, sería el apelante, y se tendrán las actuaciones del primero (apoderado) como si fuesen realizadas por este último (poderdante). En consecuencia, se aclara que el apelante tiene todo el derecho de actuar por medio de apoderado, pues no existe ninguna disposición que lo prohíba.

En cuanto a la consulta hecha por el apelante, en relación al plazo que tiene para pronunciarse sobre la información de: *2. Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP): a. Todas las listas de asistencia de las capacitaciones SIAP, especificando el modulo que se capacitó y de preferencia clasificadas por módulos y/o establecimiento.* Se entiende que para todos los acuerdos tomados en audiencia oral, este cuenta con un plazo de 5 días hábiles para pronunciarse sobre ello.

VII. El 8 de junio del presente año, el **MINSAL** remitió escrito en el que manifiesta que en fecha 30 de mayo de 2017 se le notificó, vía correo electrónico, al apelante que podía retirar la información relativa a “todas las listas de asistencia de las capacitaciones SIAP, especificando el modulo que se capacitó y de preferencia clasificadas por módulos y/o establecimiento”. No obstante, este no se ha hecho presente para hacer efectiva su entrega, pese a haber acusado de recibido el correo electrónico.

2. Análisis del caso:

Para resolver la controversia se analizará el caso de la siguiente manera: **(I)** Breve referencia al derecho de acceso a la información pública (DAIP); **(II)** Consecuencia generada por la entrega de información por parte del ente obligado; **(III)** Análisis sobre el acceso directo como forma de garantizar el DAIP; y, **(IV)** Análisis sobre la inexistencia de la información.

I. El acceso a la información pública es un derecho constitucional “implícito”, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn.), pero que tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn. El DAIP comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos,

ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan “interés público”. Este “derecho a saber” se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a las informaciones en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.

Es importante señalar que la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) contempla como una manera de acceso, la presentación de una solicitud ante el Oficial de Información. Dicha solicitud puede ser de forma escrita, verbal electrónica o por cualquier otro medio idóneo, según el Art. 66 de la LAIP. Asimismo, con el fin de asegurar el derecho de acceso a la información, la LAIP habilita la **consulta directa**, de acuerdo a su artículo 63. Esta modalidad para llevarse a cabo, exige que sea en las instalaciones de la dependencia y siempre bajo la supervisión del servidor público encargado.

En cuanto a la consulta directa, el artículo 62 de la LAIP dispone que la obligación del ente se dará por cumplida cuando se ponga a disposición del solicitante los documentos que contengan la información requerida. Lo anterior evidencia que la implementación de esta modalidad garantiza indiscutiblemente el pleno ejercicio del DAIP.

Por otro lado, ese mismo artículo, menciona la obligación que tienen los entes de entregar únicamente la información que se encuentre en su poder. Esto se relaciona, indiscutiblemente, con lo establecido en el art. 73 de la LAIP, es decir, con la información inexistente. Este supuesto opera cuando la información solicitada no se encuentre en los archivos de la unidad administrativa.

En el caso de la **inexistencia** de la información, este Instituto ha establecido que dicha figura procede cuando se configuran las siguientes causales: a) que nunca se haya generado el documento respectivo, b) que el documento se encuentre en los archivos del ente obligado pero se haya destruido por su antigüedad, fuerza mayor o caso fortuito; c) que la información haya estado en los archivos de la dependencia o entidad y la inexistencia se derive de su destrucción, en este caso deberá verificarse si ésta se realizó de conformidad con las disposiciones vigentes en ese momento, o bien, si la destrucción se hizo de manera arbitraria.

Por otra parte, si el ente no cuenta con la obligación legal de poseer la información no se trata de inexistencia, sino de **incompetencia**. En este sentido, la incompetencia implica que, de conformidad con las atribuciones conferidas a la entidad, no habría razón por la cual esta deba contar con la información solicitada.

En consecuencia, se puede afirmar que la LAIP ha contemplado mecanismos encaminados a garantizar el efectivo ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública. No obstante, ante situaciones que imposibiliten el acceso a lo solicitado, resultó necesario legislar sobre esos posibles escenarios, minimizando el ámbito de discrecionalidad de la administración pública en estas circunstancias.

II. Durante la celebración de la audiencia oral, el **MINSAL** hizo entrega de la siguiente información: *2. Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP): b. Bitácora de eventos, de preferencia clasificada por módulo y/o tipo de evento. C. Las solicitudes de modificaciones al SIAP, de preferencia clasificadas por módulo y establecimiento. Se solicita, además, anexar: las notificaciones del Comité Técnico para su conocimiento y validación. 3. Sobre la Contratación de Servicios de Consultoría para Desarrollo e Implementación de la Integración de Base de Datos de Expediente Clínico Electrónico Único (SIAP). Programa Integral de Desarrollo de la Salud (PRIDES), Contrato de Préstamo 2347/OC-ES suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consultoría individual N° 171/2015; la siguiente información: b. Nota, acta o correspondencia enviada al consultor, por la Ing. Sonia Viana o encargado/delegado de esa actividad, donde se le informaba que debía realizar un anteproyecto. c. Nota, acta o correspondencia enviada al consultor, por la Ing. Sonia Viana o Carlos Martín, donde le afirman que solo se puede pedir una prórroga.*

Al respecto, el apelante mostró inconformidad con la información entregada, la cual se basó en la falta de formalidad que reviste la documentación proporcionada, errores ortográficos y de redacción; además, afirmó estar incompleta. En este sentido, al analizar la inconformidad del apelante se puede constatar que los motivos manifestados no configuran una razón válida.

En relación a la parcialidad de la información proporcionada, alegada por el apelante, es preciso señalar que, con base al principio de buena fe de las actuaciones de la administración pública, principio que se evidencia en las relaciones entre la administración

y los particulares, tal como es el caso; se puede considerar completa la información proporcionada por el ente obligado; no obstante, el derecho que tiene el ciudadano a recurrir permite desvirtuar dicha presunción, para ello debe aportar prueba pertinente a efecto de sustentar la afirmación planteada, de conformidad al principio de aportación, establecido en el Art. 7 del Código Procesal Civil y Mercantil, en relación al Art. 102 de la Ley de Acceso a la Información Pública, la actividad probatoria recae sobre los hechos afirmados por las partes.

Asimismo, el apelante manifestó que la información no fue entregada dentro del rango de fechas solicitadas. No obstante, al verificar el objeto del procedimiento se constata que para la información del requerimiento 2: “Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP)”, no se establece un rango de fechas, por tanto la inconformidad carece de fundamento.

De lo anterior, es preciso aclarar que este Instituto le otorga la oportunidad a la parte actora de manifestar su postura sobre lo entregado, con la finalidad de minimizar cualquier error en cuanto al tema de acceso. No obstante, la inconformidad alegada por el apelante debe basarse en elementos objetivos que configuren un obstáculo al ejercicio del DAIP. Por ello, es preciso sobreseer al **MINSAL** sobre este requerimiento.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 98 letra “d” de la LAIP, es oportuno sobreseer al **MINSAL** sobre estos requerimientos, pues se ha verificado que hubo una revocatoria tácita parcial de lo resuelto por el Oficial de Información.

Por último, en cuanto a la información: *Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP): a. Todas las listas de asistencia de las capacitaciones SIAP, especificando el modulo que se capacitó y de preferencia clasificadas por módulos y/o establecimiento.* El **MINSAL** ha remitido el informe de cumplimiento. En consecuencia, es procedente sobreseer al ente obligado en este requerimiento, ya que con base al artículo 98 letra “d”, cuando el ente obligado modifique lo resuelto de tal manera que extinga el objeto de impugnación, opera el sobreseimiento.

III. En lo relacionado al acceso directo, el **MINSAL** habilitó al apelante la consulta directa de la información sobre: *“1. Detalle de movimientos monetarios en Gestión del Programa Integrado de Salud, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según Contrato de Préstamo N° 2347/OC-ES, ejecutado por el Ministerio de Salud, en el período comprendido desde el año 2010 hasta noviembre 2016”*.

Al respecto, en la audiencia oral se acordó que dicha consulta se realizaría sobre el Libro Mayor y otros comprobantes. Por ello, al establecer que la consulta directa es una modalidad para acceder a la información, se estaría cumpliendo con una de las finalidades de la LAIP, es decir, facilitar a toda persona el DAIP mediante procedimientos sencillos y expeditos. Esto implica, a la vez, que nuestra competencia como Instituto se concretiza en dicha acción, es decir, con el acuerdo del acceso a la consulta directa, se estaría garantizando el ejercicio del DAIP del ciudadano.

En consecuencia, con el correo electrónico remitido por el ente obligado en el que confirma el nombre del servidor público que asistirá al apelante durante la realización de la consulta directa, se estaría cumpliendo con lo acordado; por lo tanto, es oportuno sobreseer al **MINSAL** sobre este requerimiento; puesto que no habría objeto de controversia al respecto.

IV. En el tema de la inexistencia aplicado al caso en concreto, el **MINSAL** manifestó que no ha generado la información referente a las bitácoras de pruebas; no obstante, explicó que de ser necesario generarla necesitarían un tiempo aproximado de 165 semanas para ello.

Al respecto, este Instituto advierte que una de las causales de inexistencia es que la información no haya sido generada. Esto es así debido a que la información pública radica en documentos o registros que se encuentren en los archivos de la institución. En el presente caso, se verifica que la información referente a las bitácoras no consta en poder del **MINSAL** y, por lo tanto, no existe obligación de entregarla. Consecuentemente, se debe confirmar la inexistencia de dicha información.

En este orden de ideas, es preciso ordenar al Oficial de Información que, con base al artículo 73 de la LAIP, emita una declaratoria de inexistencia de la información consistente en: *2. Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP): d. Bitácora de pruebas en cada establecimiento donde se verificó que el sistema de información cumplía y cubría lo especificado en el documento de análisis (identificar a qué versión de documento de análisis hace referencia cada una de las pruebas). e Bitácora de pruebas integrales, documentadas y validadas donde se verificó el sistema en su totalidad.*

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los Arts. 6 y 18 de la Cn., 52 inciso 3º, 58 letras b., d. y g.; 94, 96 letra d., y 102 de la LAIP; y, 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto, **resuelve:**

a) Modificar la resolución emitida por el Oficial de Información del **Ministerio de Salud (MINSAL)**, el 23 de diciembre de 2016.

b) Sobreseer al **MINSAL**, en lo relativo a la siguiente información: **1.** Detalle de movimientos monetarios en Gestión del Programa Integrado de Salud, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según Contrato de Préstamo N° 2347/OC-ES, ejecutado por el Ministerio de Salud, en el período comprendido desde el año 2010 hasta noviembre 2016; **2.** Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP): **b)** Bitácora de eventos, de preferencia clasificada por módulo y/o tipo de evento, **c)** Las solicitudes de modificaciones al SIAP, de preferencia clasificada por módulo y establecimiento. Se solicita, además, anexas: las notificaciones del Comité Técnico para su conocimiento y validación; y, **3)** Sobre la Contratación de Servicios de Consultoría para Desarrollo e Implementación de la Integración de Base de Datos de Expediente Clínico Electrónico Único (SIAP). Programa Integral de Desarrollo de la Salud (PRIDES), Contrato de Préstamo 2347/OC-ES suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consultoría individual N° 171/2015; la siguiente información: **b)** Nota, acta o correspondencia enviada al consultor, por la Ing. Sonia Viana o encargado/delegado de esa actividad, donde se le informaba que debía realizar un anteproyecto, **c)** Nota, acta o correspondencia enviada al consultor, por la Ing. Sonia Viana o Carlos Martín, donde le afirman que solo se puede pedir una prórroga.

c) Confirmar la inexistencia de la información relativa a: **2) Sobre el Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP): d) Bitácora de pruebas en cada establecimiento** donde se verificó que el sistema de información cumplía y cubría lo especificado en el documento de análisis (identificar a qué versión de documento de análisis hace referencia cada una de las pruebas), **e) Bitácora de pruebas integrales, documentadas y validadas** donde se verificó el sistema en su totalidad.

d) Ordenar al **MINSAL** que, por medio de su Oficial de Información, dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación de esta resolución, realice la declaratoria de inexistencia de la información señalada en la letra “c” de esta parte resolutive.

e) Requerir al Oficial de Información del **MINSAL** que en el plazo de **veinticuatro horas**, luego de fenecidos los tres días hábiles para la declaratoria de inexistencia, remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección fiscalizacion@iaip.gob.sv.

f) Remitir el presente expediente a la Unidad de Fiscalización para que verifique el cumplimiento de la misma.

g) Publíquese esta resolución oportunamente.

Notifíquese.-

-----CHSEGOVIA-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE
-----PRONUNCIADO POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LO
SUSCRIBEN"-----RUBRICADAS"-----