

NUE 122-A-2017 (RC)

Díaz Jovel contra Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas del veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

1. Descripción del caso

Modesto Díaz Jovel, apeló la resolución emitida por la Oficial de Información del **Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)**, quien denegó el acceso a la información relativa a: “1. Conocer la fecha de celebración de las Asambleas de SELSA (Sindicato de la Empresa LIDO S.A), SITIPA (Sindicato de Trabajadores de la Industria de Procedimientos de Alimentos), SITOJ (Sindicato de los Trabajadores del Órgano Judicial); 2. Nombres y cargos de los directivos sindicales de los sindicatos SELSA, SITIPA Y SITTOJ; y, 3. Conocer la relación laboral de los directivos de los sindicatos SITIPA, SELSA Y SITTOJ”.

La resolución emitida por **Yeny Garcia de Corea**, oficial de información del **MTPS**, en los puntos antes expuestos, denegó los requerimientos “1” y “2” por considerar que la información está clasificada como confidencial por parte del Departamento Nacional de Organizaciones Sociales; y, señaló la inexistencia de la información concerniente a la relación laboral de los sindicatos SITIPA, SELSA y SITTOJ.

El Instituto admitió la apelación y se designó al comisionado **Mauricio Antonio Vásquez López** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. Sin embargo, durante la tramitación de este procedimiento, finalizó su período de nombramiento y el caso se reasignó al comisionado **René Eduardo Cárcamo**.

Durante el plazo de instrucción, el apelante presentó prueba documental, referida a: i) copias simples de credenciales de la junta directiva sindical del Sindicato para la Defensa de los Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social- SIDETISS- y ii) copia

simple de notas periodísticas referidas a los sindicatos de Trabajadores del Órgano Judicial -SITTOJ-, Sindicato de la Empresa Lido -SELSA- y Sindicato de los Trabajadores de la Industria de Procesamiento de Alimentos -SITIPA-.

En el informe justificativo el **MTPS**, a través de su apoderada general judicial y administrativa, **Iliana Argentina Quintanilla Melgar**, manifestó, entre otras cosas, que: la información requerida se encuentra en los registros que lleva el Departamento Nacional de Organizaciones Sociales, no obstante lo anterior, esta información se encuentra clasificada como confidencial, según los artículos 24 literal b) y Art. 25 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). También, aduce que este tipo de información, es obtenida en el ejercicio de sus facultades legales, por lo que debe utilizarla para el cumplimiento de sus fines institucionales y adoptar medidas que protejan la seguridad de esos datos; así como respetar la prohibición de difundirlos, distribuirlos o comercializarlos, salvo que haya mediado el consentimiento expreso de los titulares o que se trate de aquellos casos en el que no se requiera tal consentimiento, de conformidad a los Arts. 32, 33 y 34 de la LAIP.

En la audiencia oral las partes ratificaron sus posturas. Ninguna de las partes aportó elementos probatorios en esta etapa.

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), la información confidencial y la información inexistente; **(II)** de la prueba aportada; **(III)** análisis sobre la correcta clasificación de confidencialidad; y, **(IV)** consideraciones sobre la inexistencia alegada para el caso concreto.

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.

Este derecho, si bien es un elemento básico para el empoderamiento ciudadano y una herramienta de control de la actividad estatal, su ejercicio no es absoluto; está limitado por intereses nacionales y por derechos de terceros. De manera que, la LAIP ha establecido un preciso régimen de excepciones, el cual contiene características legítimas y precisas.

Así pues, una de estas excepciones es la información confidencial, cuya acepción se guarda en el artículo 6 letra “F” de la LAIP; definiéndose como aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido. Es información no sujeta a los principios de disponibilidad y máxima divulgación; ya que se deriva de derechos personalísimos y fundamentales.

Por otro lado, una dispensa circunstancial para la no entrega de la información en poder de las instituciones públicas es la inexistencia; estos tienen el deber de conceder el acceso a la información que se encuentre únicamente en su poder. Esta premisa, responde a lo establecido en el artículo 73 de la LAIP, la cual opera cuando la información solicitada no se encuentra en los archivos del ente obligado.

Este Instituto, ha determinado que la configuración de la inexistencia de información procede por 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 esta se realizó de conformidad con las disposiciones vigentes en ese momento, o bien, si la destrucción se hizo de manera arbitraria.

A su vez, 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 falta de competencia implica la imposibilidad de entregar la información solicitada, por tratarse de atribuciones legales distintas a las invocadas por el solicitante de la información.

II. Inicialmente, corresponde hacer algunas valoraciones acerca de la prueba documental ofrecida por el apelante, las cuales consisten en: i) copias simples, que constan de tres folios, de 11 credenciales de la junta directiva sindical del Sindicato para la Defensa de los Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social- SIDETISS-; y ii) copia simple de notas periodísticas, que consta de tres folios, referidas a los sindicatos de Trabajadores del Órgano Judicial -SITTOJ-, Sindicato de la Empresa Lido -SELSA- y Sindicato de los Trabajadores de la Industria de Procesamiento de Alimentos -SITIPA-.

Es categórico que las partes dentro del proceso de apelación, posean derecho a la aportación de prueba y uso de medios probatorios necesarios para asegurar la estimación de sus pretensiones; pues, el fin de la misma es la introducción de nuevos hechos o la confirmación de cada argumentación planteada en el proceso.

Las pruebas aportadas deben instruir los hechos en disputa y proveer de conocimiento a este Instituto, para que este, administre con mayor acierto la justicia y emita un pronunciamiento apegado a la ley y a los hechos probados.

Respecto de la primera prueba presentada: i) *copias simples de 11 credenciales pertenecientes a la junta directiva sindical del Sindicato para la Defensa de los Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social- SIDETISS-*; el apelante manifestó que pretende probar que las credenciales de los miembros de las juntas directivas sindicales son emitidas por el Departamento Nacional de Organizaciones Sociales de la Dirección General de Trabajo y que dicha información es resguardada por el **MTPS**.

Es trascendental indicar que los hechos que requieren prueba, son aquellos que fueron alegados como fundamento de la pretensión, y que el ente obligado ha controvertido expresamente, según lo estipulado en el artículo 313 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM).

El principio de contradicción de la prueba según el artículo 4 y 312 del CPCM, indica que las partes en un proceso, tienen el derecho de aportar pruebas, en igualdad de condiciones, utilizando los medios que posibiliten comprobar los hechos alegados. Esto significa, el aporte de pruebas idóneas y pertinentes para justificar sus argumentos; estas deben revestirse de las formalidades y requisitos establecidos en leyes respectivas.

Para el caso, el **MTPS** en la resolución emitida por la oficial de información y en el informe justificativo, indicó que posee este tipo de información en el ejercicio de sus facultades legales. De ahí que, no requieren ser probados los hechos; y por consiguiente no han de integrar el objeto de la prueba las circunstancias admitidas por el apelado, por tanto, no se otorga valor probatorio a este documento, por haber sido afirmados los hechos por el apelado en su correspondiente alegación.

También fue ofrecida por la parte apelante, una copia simple de notas periodísticas, que consta de tres folios, no numerados, referidas a los sindicatos de Trabajadores del Órgano Judicial -SITTOJ-, Sindicato de la Empresa Lido -SELSA- y Sindicato de los Trabajadores de la Industria de Procesamiento de Alimentos -SITIPA-; notas que pretenden demostrar la publicidad de las actuaciones de dichos sindicatos.

Las publicaciones realizadas en medios de comunicación carecen de valor probatorio, pues es un elemento auxiliar, que únicamente demuestra el registro mediático de los hechos; no dan certeza de hechos comprobables y no media fe pública que acredite su veracidad; la eficacia de estos documentos depende de la relación directa con otras pruebas aportadas al proceso; por tanto, no se otorga valor probatorio a estos documentos.

III. Expuesto lo anterior, se procederá a analizar si en el caso concreto la información solicitada por el apelante es información de naturaleza confidencial.

Por mandato de ley, este Instituto tiene la obligación de garantizar el debido ejercicio del DAIP, así como también la protección de información personal en posesión de los entes obligados¹; es menester establecer medidas que concilien y elaboren un juicio ponderativo de dichos derechos.

La libertad sindical (Art. 47 Cn.) es un derecho que faculta a los patronos y trabajadores, sin distinción alguna, a asociarse libremente para la defensa de sus intereses, formando asociaciones de los profesionales y sindicatos; además este derecho es reconocido a los trabajadores del gobierno central de las instituciones oficiales autónomas y de los municipios².

¹ Artículos 3 letra “h” y 58 letra “b” de la LAIP.

² Recurso de Amparo, 642-2012, sentencia 15-VII-2015.

El derecho de libre asociación es la libertad de los habitantes para constituir y participar en agrupaciones permanentes, cuya finalidad es la consecución de fines pacíficos y lícitos, comunes a quienes las integran; su contenido constituye un ámbito de autonomía complejo que alcanza el derecho para crear asociaciones y el establecimiento de condiciones de libre desenvolvimiento de aquéllas.

El Estado salvadoreño, ha ratificado convenios internacionales³ relativos a la libertad sindical, donde una de sus inferencias principales indica que las autoridades públicas, al ejercer facultades de vigilancia deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos y garantías estipulados en dichos convenios.

Es decir, que la libertad sindical de los trabajadores para crear, organizar, afiliarse, no afiliarse o desafiliarse, cambiar de sindicato, es libre y sin injerencias del Estado, patronos, empleadores u otros sindicatos.

Este Instituto, también ha expuesto que la afiliación sindical, es una manifestación de la libertad sindical, pues indica que una persona trabajadora —del sector público o privado— o empleadora, es o fue miembro de un sindicato, federación, confederación o de una organización internacional de trabajadores o empleadores.

Con relación al nombre y cargo de los directivos sindicales, este Instituto ha establecido que constituyen datos personales sensibles. La información relativa a la afiliación sindical, de acuerdo al Art. 6 letra “b” de la LAIP, es un dato personal sensible, debido a que su publicidad puede dañar la estima o imagen de una persona; también estos datos, podrían ser utilizados para realizar actos de discriminación; de manera que solo corresponde a sus titulares conocer sobre dichos datos, y, solo ellos, sus representantes legales y apoderados pueden acceder a los mismos.

³ De la Organización Internacional del Trabajo (OIT); **Convenio 87**. Relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, ratificado el 6 de septiembre de 2006. **Convenio 98**. Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado el 6 de septiembre de 2006. **Convenio 135**. Relativo a las facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, ratificado el 6 de septiembre de 2006. **Convenio 151**. Relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, ratificado el 6 de septiembre de 2006.

De ahí que, la divulgación de informaciones sobre la afiliación y diligencias de los sindicalistas, no respeta este derecho de la personalidad y **habilita a la posible construcción de listas negras de trabajadores**⁴.

En el ejercicio de sus atribuciones legales, el **MTPS** posee esta clase de información; y debe utilizarla exclusivamente para el cumplimiento de las mismas. Es importante, la adopción de medidas de protección de estos datos; y su comunicación solo puede efectuarse cuando la ley lo autorice o el titular consienta expresamente su difusión. Esta conclusión resulta concordante con la naturaleza del derecho de protección de datos personales, cuyo objeto es garantizar a las personas el control de su información, a fin de proteger el ejercicio de sus derechos, tales como, en el presente caso, el derecho de sindicalización.

A juicio de este ente garante, dicha información se materializa en lo dispuesto en el art. 24 letra “c” de la misma ley, la cual señala como información confidencial, los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su información, y como tal, con la entrega íntegra de lo solicitado, se estaría divulgando información personal sensible, que vulneraría la finalidad del uso de esos datos por el **MTPS**.

Sin perjuicio de los razonamientos antes expuestos; en tanto a lo requerido por el apelante, acerca de las fechas de celebración de las Asambleas de SELSA, SITIPA y SITOJ; para su abordaje, este Instituto ha optado por circunscribir los efectos de sus decisiones al caso en concreto, utilizando la prueba del interés público.

Esta prueba consiste en realizar un balance entre cierta información que *prima facie* pudiera considerarse confidencial, pero que debe ser abierta o divulgada, precisamente para satisfacer exigencias de interés público, previa ponderación de los intereses que resulten de la tensión.

Al respecto, nos centraremos en ponderar si la divulgación de esta información, puede generar un daño presente, probable y específico a los intereses o valores protegidos; es decir

⁴ Párrafo 177, de la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, en su quinta edición, año 2006.

en qué medida el conocimiento de las fechas de celebración de asambleas sindicales, afectaría algún derecho que le asista a los mismos trabajadores.

Del análisis de esta información; se determina que la divulgación de las fechas de celebraciones de asambleas sindicales no constituye un registro o base de datos de carácter personal; concerniente a personas naturales, identificadas o identificables, que no afectan el adecuado desenvolvimiento del sindicato o interfieren con la libertad sindical. Tampoco, posibilitan la realización de prácticas antisindicales ni debilitan la posición de los sindicatos ya constituidos.

En este orden de ideas, es preciso ordenar a la oficial de información, la entrega de las fechas de celebración de las Asambleas de SELSA, SITIPA y SITOJ.

IV. En cuanto a conocer la relación laboral de los directivos de los sindicatos SITIPA, SELSA Y SITTOJ.

Es menester indicar que los sindicatos SELSA y SITOJ; están sujetos a las disposiciones contenidas en la Ley de Servicio Civil (LSC), pues regula el derecho de asociación de los servidores públicos y sus excepciones.

En el artículo 83 de la LSC, con el propósito que el proceso de inscripción sea expedito, indica que los servidores públicos podrán acompañar a su solicitud la prueba de la calidad de asalariados de los miembros fundadores del sindicato; esto es una atribución facultativa para el solicitante y por tanto, no obliga al MTPS a generar este registro.

Por otro lado, el sindicato SITIPA, está subyugado al Código de Trabajo (CT); el cual regula las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores privados. El artículo 219 de este cuerpo normativo, indica que dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la copia del acta de la asamblea de fundación del sindicato y de los estatutos sindicales, para la obtención de la personalidad jurídica; el MTPS libraré oficio al empleador, con el objeto que certifiquen la condición de asalariados de los miembros fundadores del sindicato; y los empleadores deberán responder.

Por tales motivos, no es obligación del ente generar ni poseer esa información. En ese sentido es oportuno confirmar la inexistencia dado que la información no se ha generado.

Es preciso ordenar a la Oficial de Información que, con base al artículo 73 de la LAIP, emita una declaratoria de inexistencia de la información consistente en: “*la relación laboral de los directivos de los sindicatos SITIPA, SELSA Y SITTOJ*”.

3. Decisión del caso:

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., 52 inciso 3°, 58 letra d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 79 y 80 del RELAIP; y, 217 del CPCM, este Instituto **resuelve**:

a) **Modificar** parcialmente la resolución emitida por la Oficial de Información del **Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)**, notificada el 24 de marzo del presente año.

b) **Ordenar** al **MTPS** que a través de su Oficial de Información, emita la declaratoria de inexistencia de la información relativa a: “*la relación laboral de los directivos de los sindicatos SITIPA, SELSA Y SITTOJ*”.

c) **Ordenar** al **MTPS** que, a través de su Oficial de Información, entregue a Modesto Díaz Jovel la información relativa a: “Conocer la fecha de celebración de las Asambleas de SELSA (Sindicato de la Empresa LIDO S.A), SITIPA (Sindicato de Trabajadores de la Industria de Procedimientos de Alimentos), SITOJ (Sindicato de los Trabajadores del Órgano Judicial)”, en el plazo **de 3 días hábiles**, contados a partir del día siguiente al de la notificación de esta resolución, bajo pena de iniciar procedimiento sancionatorio.

d) **Requerir** al **MTPS**, que en el plazo de veinticuatro horas, luego de concluidos los plazos anteriores, remita informe de cumplimiento de las obligaciones contenidas en la letra b). Este informe puede ser remitido vía electrónica a la dirección fiscalizacion@iaip.gob.sv.

e) **Remitir** este expediente a la Unidad de Fiscalización de este Instituto para que verifique su cumplimiento.

f) Publicar esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.

ILEGIBLE---CHSEGOVIA----ILEGIBLE----ILEGIBLE-----

**PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN**

KR/CG