

NUE 237-A-2019 (AG)

**Marco Tulio Quintanilla Calero contra Ministerio de Medio Ambiente
y Recursos Naturales (MARN)
Resolución Definitiva**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas con treinta y dos minutos del cuatro de marzo de dos mil veinte.

1. Descripción del caso:

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Marco Tulio Quintanilla Calero**, en adelante, el apelante, en contra de la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**, que denegó la información consistente en: *(2) (...) el tiempo, que tardan promedio en autorizar los permisos ambientales una vez que han sido observados. (4) (...) cuántos técnicos de evaluación ambiental, mantiene el Ministerio de Medio Ambiente, y cuantos casos maneja cada uno de los técnicos, en promedio. (5) (...) listado completo de todos los técnicos de evaluación ambiental, con celulares y correos electrónicos.* –siendo estos requerimientos en particular, el objeto de controversia del presente procedimiento-.

En ese sentido, dicha servidora pública resolvió lo siguiente: “[...] respecto del requerimiento 2, “el tiempo para el proceso de evaluación ambiental, dependerá de las complejidades de cada caso en particular, por lo cual, no se cuenta con un dato promedio de tiempo para su realización. Considerando que la Ley de acceso a la Información Pública dispone en el art. 73 que nos encontramos ante un caso de información INEXISTENTE, lo que impide brindar lo requerido en este requerimiento por el peticionario”; y respecto de los requerimientos 4 y 5 señaló que: la información es reservada. La Ley de Acceso a la Información Pública dispone en el art. 19 es información reservada literal f): la que causare un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de ilícitos legales, en la

administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes y h) La que pueda generar una ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero.

El Instituto admitió la apelación del caso y designó al Comisionado **Andrés Grégori Rodríguez**, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. Asimismo, se solicitó al ente obligado el informe justificativo de conformidad a lo establecido en el art. 88 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), el cual no fue evacuado oportunamente y por tanto se tuvo por no presentado.

Posteriormente, se realizó audiencia oral sin la comparecencia de la parte apelante quien manifestó vía correo electrónico su imposibilidad de inasistencia, sin acreditar caso fortuito o fuerza mayor, contando únicamente con la asistencia de la apoderada general judicial del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Ethel Elizabeth Cabrera de Valdez**, quien realizó el siguiente ofrecimiento probatorio: a) expediente original con referencia MARN 2019-0284; b) Copia simple del comprobante de entrega de memorándum con referencia MARN-UAIP-047-2019, de fecha dos de octubre de dos mil diecinueve; c) copia simple del comprobante de entrega de memorándum con referencia MARN-UAIP-005-2020, de fecha veintisiete de enero de dos mil veinte; y d) copia simple de memorándum MARN-DEC-32-2020 de fecha veintisiete de enero de dos mil veinte. De lo cual el Pleno de este Instituto resolvió tener por admitida la misma, por ser útil y pertinente para el objeto de controversia del presente caso, de conformidad a lo establecido en los artículos trescientos dieciocho y trescientos diecinueve del Código Procesal Civil y Mercantil.

En la fase de alegatos la apoderada del ente obligado, en lo medular estableció que su solicitud es que se declare no ha lugar la apelación presentada, debido a que existen causas para el contenido de la resolución 310, ya que el MARN no cuenta con estadísticas de las formas específicas solicitadas. Para el caso del requerimiento 4 y 5 existe una declaratoria de reserva que tiene como fundamento prevenir actos de corrupción, y de hecho el ministerio no cuenta con un staff fijo, sino que el personal se rota para las evaluaciones ambientales. En ese sentido se solicita el sobreseimiento a favor del ministerio y de la oficial de información.

Finalmente en la fase de preguntas, la Licenciada **Ethel Elizabeth Cabrera de Valdez** señaló a preguntas de la Comisionada Olga Chacón, que desde la entrada en vigencia de la Ley de Procedimientos Administrativos se aplica la misma; no obstante, la propia ley excluye la materia ambiental, es decir su aplicación es supletoria para lo no establecido en las leyes especiales en materia de medio ambiente. Que en el caso de los plazos se aplica la normativa interna, y solo en caso que no los estableciera la normativa interna se aplica supletoriamente la LPA.

2. Análisis del caso

Este Instituto advierte que el objeto de la presente apelación es pronunciarse sobre la entrega de la información requerida, valorando la naturaleza de la misma, por lo cual, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** Naturaleza de la información solicitada y consideraciones sobre el interés público frente al derecho a la intimidad; **(II)** Aplicación de una declaratoria de reserva respecto a información de interés público. **(III)** Competencias y facultades legales del MARN, respecto a permisos ambientales a efecto de determinar si existe obligación de generar el dato estadístico requerido al respecto.

I. En reiterada jurisprudencia se ha establecido por este Instituto que el Derecho de Acceso a la Información Pública, comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan *interés público*. Así, en la Ley de Acceso a la Información Pública se conceptualiza la información pública, como **aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades** (art. 6 literal “c” de la LAIP).

En tal sentido, la discusión del presente caso versa, por una parte, sobre datos estadísticos respecto a la autorización de permisos ambientales y en segundo lugar, respecto a la individualización de empleados públicos que ejercen funciones de evaluación ambiental, y de lo cual el ente obligado, ha emitido reserva a efecto de evitar presuntos actos de corrupción y de proteger la vida e integridad de sus funcionarios.

A raíz de lo anterior, es preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia o interés público de la información solicitada, de manera que la limitación que

implica el derecho a la intimidad personal frente al derecho a la información debe ceder cuando aparece la variable del “interés público”, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza.

El interés público, por contraposición a la mera curiosidad ajena, es el único elemento que justifica la exigencia de que se acepten intromisiones ocasionadas por la libertad de información en el derecho a la intimidad y en la vida privada de las personas. En este ejercicio, el “interés público” que tengan los datos constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad. Así, el derecho a la intimidad debe ceder cuando la información que se pretende transmitir se vincula directamente con cuestiones que resultan de interés o relevancia para la sociedad o vida comunitaria.

De esa forma, debe entenderse que, si se da el caso en que un dato que se pretende conocer evidencia el carácter de interés público y general, no existe –en principio-, ningún tipo de limitación a su publicación, aunque pueda afectar la vida privada de las personas. Esto es así porque el **derecho a la información tendrá preeminencia respecto del derecho a la intimidad cuando sea necesario para asegurar la libre información en una sociedad democrática**; es decir, siempre que exista un interés público legítimo que justifique la publicidad de la información -confidencial-. Por consiguiente, la intromisión en la vida privada de las personas debe admitirse si la información que se desea transmitir tiene interés público para la sociedad; en caso contrario, la revelación de aspectos privados de las personas públicas sin justa causa lesiona claramente su derecho a la intimidad.

II. Este Instituto advierte que el objeto de la presente apelación está compuesto por el requerimiento de diferentes categorías, siendo una respecto a empleados públicos, específicamente de los técnicos de evaluación ambiental del MARN, por lo cual, es pertinente analizar dicho requerimiento de información con la finalidad de determinar la procedencia de la entrega de la información solicitada.

En primer lugar, debe referirse a la petición del listado completo de los servidores públicos de evaluación ambiental del MARN, para este supuesto se cuenta con antecedente de líneas resolutivas, que señalan que esa información es de carácter pública; para robustecer dicho criterio se plantearán los siguientes argumentos:

Este Instituto, como órgano garante y encargado de la correcta interpretación y aplicación de la LAIP tiene –ha determinado con anterioridad– en virtud del art. 58 letra a. de la LAIP la obligación de armonizar derechos fundamentales en conflicto, de modo tal que no se afecte el contenido esencial de los derechos involucrados: el derecho a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa, y de todos aquellos derechos que tienen relación con este, como el derecho a la intimidad, privacidad y propia imagen.

Al suscitarse esta controversia es preciso y necesario constatar, la relevancia o interés público de la información, de manera que la limitación que implica el derecho a la autodeterminación informativa frente al derecho a la información debe ceder cuando aparece la variable del “interés público”, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza. De ahí que resulta de gran importancia determinar qué datos hacen al “interés público” y cuáles se corresponden con el “morbo público” o “interés del público”, es decir, aquellos que satisfacen únicamente la curiosidad de los individuos.

El interés público, por contraposición a la mera curiosidad ajena, es el único elemento que justifica la exigencia de que se acepten intromisiones ocasionadas por la libertad de información en el derecho a la intimidad y en la vida privada de las personas (cfr. BASTERRA, Marcela I., Derecho a la información vs. Derecho a la intimidad, Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 2012, pág. 111). En este ejercicio, el “interés público” que tengan los datos constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad o privacidad. **En este supuesto, la libertad de información alcanza el máximo nivel de justificación en la intromisión a la intimidad de las personas, sean públicas o anónimas**, resignándose los derechos subjetivos de la personalidad (cfr. Ibídem, pág. 426).

Es importante señalar que el art. 6 letra “g” de la LAIP, define al servidor público, como: “persona natural que presta servicios ocasional o permanentemente remunerados o ad honorem, que ejerce su cargo por elección, nombramiento, contrato u otra modalidad dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Asimismo, comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”. En el presente caso es evidente que

prima un interés público por conocer los nombres de estas personas pues desempeñan funciones públicas en el ejercicio de sus atribuciones, si bien los nombres y apellidos de un individuo aunque constituyen un medio para identificarlo como persona, no son datos que afectan a la esfera más íntima de su titular, ni consideradas informaciones personales sensibles como sí lo serían, por ejemplo, las cuestiones referentes al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar y otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que pudieran afectar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Aunado a lo anterior, sobre la información relativa a números de celular y correos institucionales, que se solicitaron por el ciudadano apelante, siempre y cuando sean institucionales, es información pública, por lo cual no cabe duda que la información solicitada **constituye una enumeración de personas que cumplen funciones públicas en los entes obligados** y en consecuencia dicha información no constituyen información privada que esté sujeta a secreto o confidencialidad. Aunado a esto debe agregarse que en caso de duda sobre si una información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, este Instituto deberá hacer prevalecer el criterio de máxima publicidad y, en consecuencia, ordenará que se entregue dicha información al solicitante (Arts. 4 letra a. y 5 de la LAIP).

Entonces, se debe considerar que aunque el derecho a la autodeterminación informativa es un valor fundamental del sistema democrático al igual que la intimidad, no pueden, de manera general, aunque sí excepcionalmente, restringir el derecho de libre acceso a la información pública, ya que limitarlo despojaría a la ciudadanía de un mecanismo esencial para el control de la Administración Pública, sobre el manejo de fondos públicos y el historial laboral de cada uno de sus empleados o funcionarios públicos.

Es importante recalcar que, en este punto, existe reiterados precedentes emitidos por este Instituto, dentro de los expedientes 15-A-2013 de fecha 9 de septiembre de 2013; 23-A-2013 de fecha 10 de septiembre de 2013; 12-A-2013 de fecha 7 de octubre de 2013; 24-A-2013 de fecha 25 de octubre de 2013; 156-A-2019 de fecha 25 de septiembre de

2019; 158-A-2019 de fecha 21 de octubre de 2019; entre otras. En tal sentido, es pertinente remitir a las partes a las valoraciones que ya se realizaron en dichos casos.

Ahora bien, ¿Qué legalidad y legitimidad puede ostentar una Declaratoria de Reserva impuesta a información que es Pública? la respuesta es evidente, tal declaratoria carece de fundamento normativo, pues no basta el enunciar lo establecido en el art. 19 literales f) y h) de la LAIP, en todo caso, el ente obligado ostenta la carga probatoria respecto a los argumentos que motivan tal resolución, de lo cual no se ofertó prueba alguna, limitándose a presentar la resolución de declaración de reserva, no estando probado ni el presunto riesgo en la verificación de cumplimiento de leyes por ofrecimiento de dádivas por terceros ni el riesgo a la vida e integridad de tales funcionarios, por lo cual es pertinente revocar dicha declaratoria de reserva y ordenar la entrega completa de dicha información, contenida en los requerimientos cuatro y cinco de la solicitud de información.

Lo cual es acorde a lo establecido por el marco jurídico interamericano, en el sentido de afirmar que el DAIP debe implementarse bajo los principios de máxima divulgación y buena fe; de lo cual se desprende que “...*cualquier restricción debe ser motivada e implica una carga para el Estado para probar las razones que motivan el rechazo...*”¹ (itálica y negritas propias).

III. Respecto del requerimiento dos, correspondiente *al tiempo promedio para autorizar los permisos ambientales una vez que han sido observados*, debe verificarse en primer lugar si el MARN puede tener en sus registros documentación o información al respecto, de conformidad a las facultades establecidas en la Ley de Medio Ambiente (LMA)².

Al tenor del art. 16 de dicha normativa, se establece que la **evaluación ambiental** tiene diferentes instrumentos, entre los que se encuentran: b. Evaluación de Impacto Ambiental; y d. Permiso Ambiental; en tanto, el art. 18, relaciona que la primera es un **conjunto de acciones y procedimientos que aseguran que las actividades**, obras o

¹ Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 6 de diciembre de 2019; pág. 91

² Ley de Medio Ambiente, de fecha 2 de marzo de 1998, publicada en el Diario Oficial N° 79, Tomo 339, del 4 de mayo de 1998.

proyectos que tengan un impacto ambiental negativo en el ambiente o en la calidad de vida de la población, se sometan desde la fase de pre-inversión a los procedimientos que identifiquen y cuantifiquen dichos impactos y recomienden las medidas que los prevengan, atenúen, compensen o potencien, según sea el caso, seleccionando la alternativa que mejor garantice la protección del medio ambiente.

Y de la competencia para la emisión de permisos ambientales, la LMA faculta al Ministerio de Medio Ambiente para tal efecto, aclarando que para el inicio y operación, de las actividades, obras o proyectos definidos en esa ley, deberán contar con dicho permiso (art. 19 LMA). Es decir, existe facultad legal para que el MARN documente y acredite lo correspondiente a la evaluación de impacto ambiental y al permiso ambiental, no estando fuera de sus facultades dicha información.

Debe advertirse que, por mandato constitucional, los funcionarios de gobierno son delegados del pueblo, y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley (art. 86 Cn) al contenido de esta normativa, se le denomina doctrinariamente “principio de legalidad positivo”, el cual implica que el actuar de todo funcionario o empleado público está sujeto y delimitado por la norma secundaria, en virtud que su actuar lo realiza bajo la investidura de la administración pública.

En tal sentido, y valorando que respecto a este punto únicamente se acredita por el ente obligado con la documentación aportada en audiencia oral, es que dicha información no ha sido generada y por tanto se alega su inexistencia; ello no es acorde a lo establecido en el Art. 73 de la LAIP, que establece que cuando la información solicitada no se encuentra en los archivos de la Unidad administrativa correspondiente, **el oficial de información debe tomar las medidas pertinentes para localizar la información** en la dependencia y en caso de no encontrarla expedirá una resolución que confirme su inexistencia. En esta misma línea, existiendo obligación legal para la autorización de permisos ambientales el MARN no puede alegar la inexistencia de la información

En este contexto, queda claro que la autoridad demandada cuenta con las herramientas legales necesarias para obtener un promedio del periodo de tiempo que se utilizar para emitir permisos ambientales, los cuales incluso deben ser parte de sus planes

operativos, y en caso de no establecer la LMA el periodo en el cual se debe emitir dichos permisos, deberá tomarse como base legal lo establecido en el Art. 163 de la LPA siendo esta la normativa aplicable de manera supletoria al no haber regulación en la ley especial; por lo cual, no hay limitación de hecho ni de derecho, para no generar dicha información, siendo procedente la entrega de la información solicitada, en lo correspondiente al **tiempo que tarda promedio en autorizar permisos ambientales una vez que han sido observados**. Aunado a lo anterior, debe valorarse que aunque en principio la LPA no le aplique al procedimiento de la LMA, si le aplica sus principios y sus derechos, en su calidad de norma supletoria. En ese sentido, el Art. 13 inc. 2º de la LPA, obliga a los órganos de la administración informar de tiempo aproximado que dura cada trámite o servicio.

Por otra parte, es importante acotar que la misma LMA en su artículo 4, *“declara de interés social la protección y el mejoramiento del medio ambiente, así como la adaptación y reducción de vulnerabilidad frente al cambio climático. Obligando a las instituciones públicas o municipales a incluir, de forma prioritaria en todas sus acciones, planes y programas, el componente ambiental y la variación climática. El Gobierno es responsable de introducir medidas que den una valoración económica adecuada al medio ambiente acorde con el valor real de los recursos naturales...”*, en virtud de lo cual, habiéndose dotado de interés social lo referente a la protección del medio ambiente, es dable el control que ejercen los ciudadanos respecto al trámite que requieren los permisos ambientales.

Entonces, valorando que la información requerida se encuentra revestida de interés público y que no obstante constar acciones mínimas por parte de la oficial de información para su localización, a la fecha no se ha garantizado el Derecho de Acceso a la Información del ciudadano Marco Tulio Quintanilla Calero, haciendo el ente obligado una interpretación restrictiva de la LAIP, por lo cual es pertinente revocar la resolución emitida en fecha 3 de octubre de 2019.

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los artículos 2, 6, 18 y 86 de la Constitución, 52 inciso 3 °, 58 letras b, d y g; 94 y 96 letra “d” de la LAIP; y, 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto resuelve:

a) **Revocar** la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**, con referencia **MARN-OIR N° 310-2019**, de fecha 3 de octubre de dos mil diecinueve.

b) **Ordenar** al titular del **Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**, que **desclasificar y entregar** la información objeto de controversia, correspondiente a los requerimientos 4 y 5 de la solicitud de información del ciudadano **Marco Tulio Quintanilla Calero**, consistente en: (4) ...cuántos técnicos de evaluación ambiental, mantiene el Ministerio de Medio Ambiente, y cuántos casos maneja cada uno de los técnicos, en promedio; y (5) ...listado completo de todos los técnicos de evaluación ambiental, con celulares y correos electrónicos -Institucionales-, en el **plazo de diez días hábiles** contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, al ciudadano **Marco Tulio Quintanilla Calero**.

c) **Ordenar** al titular del **Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)**, que en el plazo de **diez días hábiles** contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, genere y entregue al ciudadano **Marco Tulio Quintanilla Calero**, la siguiente información: “...tiempo que tardan promedio en autorizar los permisos ambientales una vez que han sido observados”.

d) **Requerir** a la titular del **Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales** que, en el plazo de veinticuatro horas, luego de fenecido el plazo de los literales b) y c), remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección de **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

e) **Hacer saber** a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario.

f) **Remitir** el presente expediente a la **Unidad de Cumplimiento** de este Instituto, para que verifique la ejecución de esta resolución.

g) **Publíquese**, oportunamente

Notifíquese. –

-----SC.PEREZSANCHEZ-----J.CORNEJO-----C.L.E-----
PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"