

NUE 114-A-2019 (CE)

López y Hernández contra la Presidencia de la República
Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas del doce de diciembre de dos mil diecinueve.

1. Descripción del caso:

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por los ciudadanos **Jaime Alberto López y Sonia Beatriz Hernández Chacón**, en adelante “los apelantes”, contra la resolución de referencia 075-2019 emitida el treinta de abril de dos mil diecinueve por el entonces Oficial de Información de la **Presidencia de la República** (en adelante “PR”), mediante la cual se denegó el acceso a la información consistente en:

1. Versión pública del expediente personal del Director del Organismo de Inteligencia del Estado. Entre la documentación del expediente, incluir los acuerdos de movimientos de personal (nombramiento, licencias, etc.), así como el curriculum vitae con sus atestados.
2. Descripción de la estructura organizativa del Organismo de Inteligencia del Estado. Indicar la relación de jerarquía/comunicación entre cada una de las unidades, la función u objetivo principal de cada unidad y las atribuciones/facultades que corresponden a cada una de ellas.
3. Detalle anonimizado del personal que conforma el Organismo de Inteligencia del Estado. Por cada persona indicar el cargo que ocupa, el salario que devenga y la unidad a la que está asignada.
4. Detalle desagregado del presupuesto asignado al Organismo de Inteligencia del Estado durante el ejercicio fiscal 2018. Indicar – al menos – el monto que está destinado al pago de remuneraciones, de bienes y servicios y para la adquisición de equipo.

En ese orden, el Oficial de Información de la **PR** resolvió que denegaba el acceso a dicha información por encontrarse clasificada como reservada, por motivos de defensa nacional y seguridad pública.

Al respecto, los apelantes manifestaron su inconformidad, en tanto consideran que la **PR** se está excediendo de su facultad de reserva, ya que lo solicitado no son planes estratégicos relacionados a la defensa nacional, sino información que es considerada pública, establecida en el Art. 10 de la LAIP, según lo expuesto en su escrito. Además, agregaron que los argumentos del Oficial de Información se enmarcan en resguardar datos, informes, planes que tengan que ver con la seguridad del Estado; pero en el caso que nos ocupa, es información pública. Por tal motivo, interpusieron el presente recurso para que sea este Instituto el que determine si la información en cuestión debe prevalecer reservada o debe ser considerada pública.

El Instituto admitió la apelación y designó a la Comisionada **Claudia Liduvina Escobar Campos** para instruir el procedimiento. Por otra parte, se hace constar que el ente obligado no rindió el informe de ley según lo establecido en el Art. 88 de la LAIP.

Finalizada la etapa de instrucción, se realizó la audiencia oral en la fecha y hora señalada, únicamente con la comparecencia de la apelante **Hernández Chacón** y los apoderados del ente obligado. En dicha actuación, las partes no alegaron la existencia de algún incidente que impidiera la realización de la audiencia.

En la etapa de ofrecimiento de prueba, los apoderados de la **PR** ofertaron lo siguiente:

- 1) Declaratoria de reserva de información emitida el veinte de noviembre de dos mil quince;
- 2) Resolución definitiva pronunciada por este Instituto el día trece de octubre de dos mil quince;
- 3) Amparo seiscientos treinta y seis guion dos mil catorce, emitido el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho por la Sala de lo Constitucional; sin embargo, el Pleno resolvió, admitir únicamente la documentación relacionada al primer numeral, por ser pertinente y útil al caso. Por su parte, la apelante no ofreció ningún elemento probatorio.

Ya en la etapa de alegatos, la apelante expuso en lo medular: a) que considera que presidencia se está extralimitando de sus facultades al no proporcionar la información solicitada; b) que reitera su postura respecto a que la información solicitada no es reservada

porque solamente se está requiriendo documentación financiera y administrativa, ya que en ningún momento está solicitando planes militares o información que pueda poner en peligro la seguridad nacional, por lo que no encaja en las causales de reserva de la LAIP, y en consecuencia, considera que es información pública; y, c) que debe ponerse límites a la reserva de información en poder de presidencia, pues no todo marca como reservado, pero ellos así lo manejan. Finalmente, la parte apelante pidió al Pleno, que determine el límite o parámetros de reserva de la información que administra y genera la Presidencia en lo relativo a la OIE.

Por su parte, los apoderados del ente obligado alegaron en lo medular, que revelar la información solicitada puede poner en peligro el funcionamiento de este organismo y puede generar vulneraciones severas para la seguridad y defensa del Estado, ya que a través de esta información financiera y administrativa se podría determinar la forma de actuación de este organismo, pues están vinculados con el ejercicio de su función y por medio de esta se podría deducir cómo opera la institución. Finalmente, solicitan concretamente que se ratifique la reserva de la información.

2. Análisis del caso

El asunto medular consiste en determinar si la negativa de entregar la información requerida ha sido debidamente fundamentada, así como establecer la obligación de entregarla o no. Para tal efecto, conviene realizar un breve análisis respecto de: **(I)** Los efectos del principio de máxima publicidad y sus limitantes; **(II)** análisis del caso entorno a la valoración de la prueba aportada y examen sobre el cumplimiento de requisitos de la declaratoria de reserva, y, **(III)** determinación de la naturaleza de la información y la posible obligación de entregarla, en relación a la vigencia del Art. 8 de la LOIE y precedente.

I. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir información contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han establecido que el derecho de acceso a

la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”¹. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”².

El Art. 4 letra “a” de la LAIP establece que el principio de máxima publicidad como rector del acceso a la información pública, el cual demanda que la información en poder de los entes obligados es pública y accesible y sometida a un régimen limitado de excepciones. En ese orden de ideas, para garantizar dicho principio y el de disponibilidad, la LAIP configuró un procedimiento sencillo y expedito que facilite el acceso de la información pública a toda persona.

Asimismo, la Corte IDH, se ha manifestado sobre el principio de máxima publicidad, en el sentido que: “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de manera que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”³.

También, se puede interpretar que los tres efectos del principio de máxima publicidad frente a la información que produzca, administra o se encuentra en poder de los entes obligados⁴, son que: a) el derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción⁵; b) la carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada⁶; y c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación⁷.

¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

² CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.p

³ CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

⁴ El Art. 7 de la LAIP, contiene quiénes son los entes obligados a la mencionada ley.

⁵ Relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, segunda edición. 2012.

⁶ Idem

⁷ Idem

En relación a las limitaciones al DAIP se ha pronunciado la “Declaración Conjunta de 2004, de los relatores para la libertad de expresión”, en la que se efectuó una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información: Que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que **“las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”**, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”⁸.

Uno de los límites a este derecho es la **información reservada**, la cual se define como aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con la LAIP—específicamente en el Art. 19 de la LAIP—, en razón de un interés general durante un periodo determinado y por causas justificadas —Art. 6 letra “e” de la LAIP—.

El titular del ente obligado es el encargado de clasificar la información tomando en cuenta la legalidad, temporalidad 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. En ese sentido, corresponde al ente obligado demostrar de manera fehaciente la aplicación de cualquiera de las causas de restricción al derecho de acceso a la información y el inminente daño que provocaría revelar la información que se trata de restringir por existir riesgos reales sobre el o los bienes jurídicos que se pretende proteger de conformidad con el Art. 21 letra “c” de la LAIP. En ese contexto, la negativa de entregar información generada,

⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

administrada o que tiene en su poder la PR en relación al funcionamiento del OIE, será válida si se fundamenta en las excepciones establecidas en la LAIP.

1. Entonces, para el caso en comento, el ente obligado denegó la información alegando que la misma se encuentra reservada con base en el Art. 19 letra “b)” de la LAIP, según la declaratoria de reserva de las quince horas del 20 de noviembre de 2015, con base a lo resuelto por este Instituto mediante la resolución de las once horas con dieciséis minutos del trece de octubre de dos mil quince, en el procedimiento de apelación con referencia NUE 71-A-2015 (MV) – según consta a folio 11 del expediente administrativo, ref. 75-2019 –. Posteriormente, durante la audiencia oral, la representación de la **PR** incorporó como prueba: a) copia de la “Declaratoria de Reserva de Información: Organismo de Inteligencia del Estado” de fecha veinte de noviembre de dos mil quince; y, b) copia de la “Modificación de Acto Administrativo de Reserva de Información”, de fecha treinta de mayo de dos mil diecinueve, de referencia: 001-SP-2018.

Bajo ese orden, con base en los elementos de prueba presentados y valorados conjuntamente conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los siguientes hechos: a) Que la declaratoria de reserva emitida el 20 de noviembre del año 2015 fue la base que sirvió de sustento al entonces Oficial de Información de la PR para denegar la información solicitada por los apelantes, la cual es el objeto de controversia en el presente procedimiento, siendo un acto administrativo que declara la reserva del: *“expediente administrativo denominado “Organismo de Inteligencia del Estado”, con base en el Art. 19 letra “b” de la LAIP, el cual contiene información de “las dependencias administrativas que conforman el OIE, las actividades administrativas y operativas que se desempeñan y los fondos de su financiamiento y su correspondiente gasto”*; cuyo plazo es de 7 años contados a partir de la incorporación de la documentación de que se trate al expediente administrativo en mención; b) Que el documento denominado “Modificación de Acto Administrativo de Reserva de Información”, del 30 de mayo de 2019, es una modificación de un acto administrativo de reserva, emitido en fecha 2 de junio de 2018, de referencia 001-SP-2018; la cual obedece al cumplimiento, por parte de la **PR**, de la resolución emitida por este Instituto en el caso de referencia NUE 196-A-2018 (MV), la cual declara la reserva únicamente de la información siguiente: *“...los expedientes, procesos administrativos de carácter técnico financiero, en*

cualquier formato de resguardo, físico o electrónico que contengan flujos de información en tablas de bases de datos, sistema informático, documentos, soportes o registros financieros, informes, análisis, correos electrónicos, cartas, memorándums o, en general, cualquier documento en la forma expuesta en el apartado C1 de este acto administrativo; por el plazo establecido en esta resolución”; información que ha sido reservada por un período de cinco años contados a partir de la emisión del acto administrativo de reserva; es decir, desde el 30 de mayo de este año, fundamentada en las letras “a” y “b” del Art. 19 de la LAIP, 168 ordinal 18 de la Constitución de la República de El Salvador y 2, 3 y 8 de la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado.

Ahora bien, es conveniente realizar un análisis de los hechos comprobados con lo establecido en la LAIP en su Art. 19 para declarar la reserva de la información. El artículo 6 de la LAIP literal “e” menciona que se entenderá por información reservada “...*aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera **expresa** de conformidad con esta ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas*” (la negrita es propia). De dicha definición se puede establecer que para que una información pueda ser reservada de conformidad con la ley, esta debe ser expresamente mencionada en la declaratoria de reserva, no dando lugar a dudas respecto a qué tipo de información no se publicará y en qué período de tiempo.

Expuesto lo anterior, se advierte que estamos ante dos declaratorias de reserva; sin embargo, la que es objeto de análisis en el presente procedimiento es la emitida en el año 2015. Por tanto, corresponde analizar la información solicitada por los apelantes a la luz de la LAIP y verificar el argumento de la **PR** respecto a la clasificación de la información de conformidad a la causal del Art. 19 letra “b” de la LAIP, invocadas en la declaratoria de reserva antes mencionada. En ese sentido, es pertinente hacer referencia brevemente a dicha causal:

b. La que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública.

Los términos de defensa nacional y seguridad pública son amplios y pueden ser interpretados de varias formas, por lo que tanto debe ser cuidadosa su aplicación, para evitar que se niegue injustificadamente por esta causa.

De acuerdo al Art. 4 numeral 2° de la Ley de la Defensa Nacional (LDN), la defensa nacional: “Es el conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio”. Es decir, la defensa nacional implica el conjunto de recursos y estrategias encaminadas a enfrentar las amenazas derivadas de posibles agresiones de otros Estados. Esta función la tiene la Fuerza Armada bajo el mando del Presidente de la República.

En cambio, la seguridad pública es una función de la Policía Nacional Civil (PNC) que se desarrolla bajo la conducción del Presidente de la República. Es concebida como un derecho constitucional de las personas, de vivir en un ambiente de armonía y respeto. La seguridad pública también es un servicio que presta el Estado para proteger la integridad física de las personas, prevenir, combatir y reprimir los actos delictivos, y en general, mantener el orden público. Los casos en que se invoque la defensa nacional o la seguridad pública para denegar información pública deben argumentar, documentar y demostrar fehacientemente que la divulgación de la información pone en riesgo o provoca un daño en estas funciones.

2. Ahora bien, este Instituto ha sostenido reiteradamente que para la validez de una declaración de reserva se necesita la concurrencia de tres caracteres o requisitos: **(a)** legalidad, **(b)** razonabilidad y **(c)** temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información.

(a) Legalidad. La facultad que tienen las autoridades para reservar cierta información debe enmarcarse en el ordenamiento legal vigente, a fin de garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

(b) Razonabilidad. Es necesario que se razone y fundamente la adopción de esta limitación, pues con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para declarar la clasificación de la información pública como reservada. En esencia, no basta con enunciar los motivos que conllevan al ente obligado a

declarar la reserva, sino que tales argumentos deben ser jurídicamente válidos, en la medida que no se establezca un límite arbitrario al DAIP.

(c) Temporalidad. Se refiere a que la restricción del acceso a la información debe estar sujeta a un plazo definido, establecido en el Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” de la RELAIP; y es que, si no se establece el plazo de reserva podría vulnerarse el DAIP de las personas, al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a su disposición.

Entonces, para analizar estos tres requisitos, contamos con la “Declaratoria de reserva del expediente administrativo denominado “Organismo de Inteligencia del Estado”, emitida el 20 de noviembre de 2015, incorporado como prueba por el ente obligado, del cual se hace el análisis siguiente:

(a) 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; es decir, que la información solicitada encuadra en alguna de las causales de excepción al acceso a la información prevista en el artículo 19 de la LAIP.

En cuanto a la **legalidad**, la declaratoria de reserva emitida en el año 2015 dispone que la información es reservada con base al Art. 19 letra “b” de la LAIP; es decir, “la que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública”. La **PR** ratificó dicha postura en el informe suscrito por el Director de la OIE, el cual consta en el folio 8-10 del expediente administrativo de la solicitud de información (ref. 75-209), quien citó el artículo 19 letra “b” de la LAIP en relación con los artículos 1, 3, 4, 8, 10 y 12 de la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado (LOIE), y 168 ordinal 18 de la Constitución de la República de El Salvador.

Otro de los aspectos necesarios a tomar en cuenta en la legalidad es que la declaratoria de reserva sea emitida por el servidor público competente para ello. El art. 21 de la LAIP; 17, 27, 28 y 31 de su Reglamento (RELAIP) establecen que la declaratoria debe ser emitida ya sea por el titular del ente obligado o aquel a quien se delegue. En el caso en comento la declaratoria fue emitida por Edgar Lizama Rivera, quien fue designado y facultado por el

Presidente de la República de ese entonces para tal efecto, mediante “acuerdo delegatorio”, según lo estipulado en los “considerandos” de dicha declaratoria.

(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, 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 información⁹, y evitar denegaciones injustificadas al acceso.

Al respecto, es importante señalar que el requisito de razonabilidad no se agota con la simple argumentación sino que, como todo acto que emana de la Administración Pública, la motivación debe ser congruente, de no ser así, la reserva carece de sustento.

De manera que, con relación a este requisito, la declaratoria de reserva estipula que este acto administrativo responde a la necesidad de salvaguardar la defensa nacional y la seguridad pública, según los siguientes argumentos:

“...las labores de inteligencia ejecutadas por el OIE están enfocadas en la recolección, evaluación y análisis de información útil, que tiene por objeto informar y asesorar al Presidente de la República en lo necesario para la satisfacción de los objetivos nacionales vinculados al desarrollo del país, la seguridad del Estado y la vigencia del régimen democrático referidas especialmente a todos los campos de la seguridad nacional. En ese orden de ideas, las actividades del OIE juegan un papel importante al efectuar actividades de inteligencia y contrainteligencia, ya que con la información obtenida buscan proteger el bien jurídico de la seguridad nacional. Consistente con lo antes dicho, dar a conocer las dependencias o unidades administrativas que conforman el OIE, los antecedentes, expedientes y datos de sus empleados, las actividades que en ella se desempeñan (sean operativas o de carácter administrativo) y los fondos de su financiamiento y su correspondiente gasto podrían ocasionar un perjuicio a la protección de la seguridad nacional que desempeña dicho ente estatal; pues su divulgación brindaría elementos que permitiría identificar o determinar, con mayor o menor certeza, las actividades de inteligencia y los sujetos que las realizan como parte de su quehacer institucional. De ahí que, en concordancia con el acto administrativo emitido por el IAIP, el OIE posee una naturaleza específica y especial frente a otras dependencias del Estado, ya que sus labores de inteligencia están protegidas – per se – por el deber de guardar secreto, pues para que sus labores de prevención y neutralización de posibles amenazas al país sean efectivas es importante brindar únicamente aquella información o datos que no comprometan el desarrollo exitoso de

⁹ Art. 28 del Reglamento de la LAIP.

sus funciones. Por tales razonamientos, con base a la excepción contemplada en el Art. 19 letra “b” LAIP, resulta necesario reservar el expediente denominado “Organismo de Inteligencia del Estado” en cuanto que: (a) la reserva es idónea para la protección de intereses legítimos entendidos desde la perspectiva de la defensa nacional y la seguridad pública; (b) es justificada a partir de la necesidad de tutelar bienes jurídicos directamente vinculados a las actividades de inteligencia del Estado, cuya afectación es mínima para los particulares; y, (c) que dentro del examen de proporcionalidad de la medida – la limitación a la divulgación del acceso a la información frente al bien jurídico de la defensa nacional y la seguridad pública – es de menor envergadura frente a los posibles perjuicios que la entrega pudiera derivar a la protección de los intereses del Estado y de los particulares”.

De lo anterior, el ente obligado a través de dicha declaratoria hizo alusión al riesgo que corre la OIE de poner en peligro las actividades que desempeña, y una somera mención de la ponderación del derecho de acceso a la información Pública (DAIP) frente a los bienes jurídicos: seguridad pública y defensa nacional.

(c) Por último, el tercer requisito es el de **temporalidad**, es decir, que la reserva debe alegarse por un tiempo determinado; esto es así debido a que la información reservada no deja de ser pública y, por lo tanto, al desaparecer la causal que le dio vida a la reserva es necesario que la información continúe con su difusión irrestricta. Para tal efecto, el Art. 20 de la LAIP establece el plazo de la reserva, señalado, en principio, que la información se puede mantener en tal carácter hasta por un periodo de siete años. En caso de no fijarse un plazo determinado o determinable, podría vulnerarse el DAIP al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a disposición del público.

Este requisito implica, además, que los entes obligados **no pueden establecer restricciones indefinidas, atemporales** (Art. 21 de la LAIP) **o injustificadamente extensas, pues se anularía el contenido esencial del DAIP y afectaría severamente la seguridad jurídica**; consecuentemente, para determinar este límite temporal, deben valorarse elementos intrínsecamente relacionados a cada caso en concreto y realizarse un juicio de ponderación entre el DAIP y los legítimos intereses estatales y dentro de la periodicidad para reservar otorgada por la LAIP.

Sin embargo, en el caso en análisis, si bien la declaratoria de reserva cuenta con un plazo, la **PR** no emitió una declaratoria de reserva debidamente fundamentada en este requisito, **pues estableció un plazo de reserva para la información solicitada, de forma**

genérica, sin sustentar de forma razonable el porqué del plazo de los siete años; es decir, las razones o la necesidad de excluir de conocimiento público la información solicitada por ese período de tiempo. El hecho de emitir declaratorias sin plazo de finalización o con un plazo máximo genera inseguridad jurídica, puesto que se dejaría a discreción de la administración pública el desclasificar la información, estableciendo plazos máximos sin la debida justificación.

III. A. Determinado lo anterior, corresponde hacer mención del criterio resolutivo emitido por este Instituto, referente a la vigencia del Art. 8 de la LOIE, en la resolución definitiva del 13 de octubre de 2015, en el procedimiento del recurso de apelación de referencia NUE 71-A-2015; mismo que fue retomado en la resolución definitiva del 27 de mayo del presente año, en el procedimiento de apelación bajo referencia NUE 196-A-2018, a saber:

“En esa resolución, se señaló que el Art. 110 de la LAIP derogó todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que la contraríen, y únicamente dejó vigentes las que ahí menciona. Como puede advertirse de su lectura, el Art. 8 de la LOIE, que es una norma anterior a la vigencia de la LAIP, no se encuentra en dicho listado, de modo que a los fines de reservar una información relativa al OIE no basta con la invocación aislada de su ley, sino que debe hacerse conforme a lo regulado en la LAIP. Hacerlo de modo contrario implicaría apartarse de la LAIP, creando zonas exentas de su control y una restricción genérica, injustificada y arbitraria al DAIP.

Por consiguiente, la reserva de información relacionada con el OIE no debe fundamentarse de forma genérica conforme a lo establecido en el Art. 8 de la LOIE, sino que debe basarse en las excepciones establecidas en el Art. 19 de la LAIP, según cada caso en particular y en los principios rectores del acceso a la información”.

Por otro lado, la Sala de lo Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia, en las Sentencias de fechas 11-I-2013, 30-I-2013 y 1-IX-2016, pronunciadas en los procesos de Amp. 607-2010, 608-2010 y 713-2015, respectivamente–, **que el derecho a recibir información implica el libre acceso de todas las personas a las fuentes en las cuales se contienen datos de relevancia pública.** La protección constitucional de la búsqueda y

obtención de información se proyecta básicamente frente a los poderes públicos –órganos del Estado, sus dependencias, instituciones autónomas, municipalidades– y a cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la Administración en general, pues existe un principio general de publicidad y transparencia de la actuación del Estado y de la gestión de fondos públicos.

B. En ese sentido, este Instituto estima que el acto administrativo declarativo de reserva que data del año 2015 – objeto del presente procedimiento – es genérico, pues según los motivos plasmados en dicho documento, el ente declara la reserva de *“toda la documentación relacionada a la OIE y que ingrese a dicho expediente administrativo”*, lo cual a la vez la convierte en una reserva absoluta. Si bien los entes obligados están facultados para reservar información, la cual se fundamenta por el daño que representaría la difusión de esta; la reserva declarada no puede hacerse de forma genérica, ya que eso violentaría el Principio de Máxima Publicidad y el DAIP en sí mismo.

El exigir que la reserva sea expresa tiene relación con el principio de seguridad jurídica y de legalidad de los artículos 2 y 86 de la Constitución, así como el principio de máxima publicidad del art. 4 literal a) de la LAIP, en el sentido que los ciudadanos sepan de antemano cuál información pública no se encuentra a disposición y el tiempo en el cual permanecerá restringida, debiendo los entes obligados detallar de forma clara y precisa el tipo de información que no se divulgará. El consignar en la declaratoria de reserva información genérica, vulneraría el derecho a la información pública de los ciudadanos, pues permitiría a las instituciones un amplio margen de actuación para restringir arbitrariamente los documentos que pueden ser de conocimiento público.

Por tanto, se ha acreditado que la reserva de información para el caso en concreto va en contra del derecho de acceso a la información pública, pues aunque la misma cumple con los requisitos de forma (relacionar legalidad, razonabilidad y temporalidad en el documento), el inconveniente en sí mismo recae en la razonabilidad, pues los motivos plasmados no son suficientes para acreditar el riesgo de revelar, como mínimo en versión pública, la mayoría de la información solicitada por los apelantes. Y es que, como dicha información nunca ha sido publicada, la población en general (incluido este órgano colegiado) desconoce las actividades en sí que desempeña la OIE; por lo que resulta difícil establecer o hacer una

ponderación del test del daño ante ambos bienes jurídicos con el derecho de acceso a la información pública, pues al no tener acceso a información al respecto, no se cuenta con parámetros de control reales o de referencia, lo cual repercute en la contraloría ciudadana. Esta actividad, no puede dejarse a criterio discrecional del ente obligado, pues dicha actividad implicaría excluir al ente (este Instituto), que por ley está llamado a realizar esa actividad contralora sobre cualquier ente del Estado.

Y es que, cabe recordar que la OIE, no deja de tener naturaleza pública, y que toda actividad del Estado, por regla general, debe estar sometida a la contraloría social. Este criterio, no es sostenido únicamente por este Instituto, sino que viene apoyado con la misma Ley del Organismo de Inteligencia del Estado, pues está reconocido en su artículo 3 que: “El Organismo de Inteligencia del Estado es un ente de carácter civil, profesional y apolítico **al servicio de la sociedad** y el Estado” (negrita fuera de texto). En esa misma línea, si el mismo Organismo reconoce estar al servicio de la sociedad, sería contradictorio afirmar ahora, que no se le permita a la sociedad, ejercer control sobre un Organismo de esta naturaleza. Es decir, con esto no desconocemos que sea imperante que exista una regulación de los servicios de inteligencia del Estado, pero no puede dejarse todo lo relativo a estos como una “materia excluida”, pues el conocimiento del funcionamiento de tales servicios también es factor revelador del nivel democrático del funcionamiento estatal. Esta realidad nos permite afirmar que la finalidad de los servicios de inteligencia es su funcionamiento eficaz en aras de la defensa de la seguridad, pero también del orden democrático, pero esa eficacia no puede obtenerse a costa de hacer peligrar injustificadamente otros derechos, de lo cual debería realizarse un juicio de ponderación de derechos, explicando el porqué le otorgó mayor valor a la reserva sobre el DAIP, lo cual no se ve reflejado en el documento de reserva que se ha examinado en este procedimiento.

C. Expuesto todo lo anterior, es importante analizar en este punto, que si bien ya existe un precedente por parte de este Instituto en el caso bajo referencia NUE 71-A-2015 (MV), mismo que dio lugar a la declaratoria de reserva objeto de impugnación en el presente procedimiento, ello no implica que este Instituto deba ceñirse estrictamente a dicha línea resolutive - o autoprecedente - , pues como ya bien lo ha establecido la Sala de lo Constitucional en su jurisprudencia, “...el respeto a los precedentes – como manifestación específica de la seguridad jurídica y el sometimiento de los jueces al ordenamiento jurídico

– no significa la imposibilidad de cambiarlos...”¹⁰. También ha establecido la misma jurisprudencia, que el único requisito para cambiar válidamente el autprecedente, es que: “No obstante, para ello se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis crítico de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada”¹¹,

La ruptura del *stare decisis* sugiere un expreso señalamiento de los errores interpretativos de la decisión anterior que se plantea como precedente. Señalar la parcialidad del contexto de la anterior interpretación es una condición necesaria para dotar a la nueva decisión de fuerza argumental y para que satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama¹².

En ese sentido, en la jurisprudencia comparada se admiten, entre otros supuestos, como circunstancias válidas para modificar un precedente o alejarse de él: estar en presencia de un pronunciamiento cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; el cambio en la conformación subjetiva del Tribunal; y que los fundamentos fácticos que le motivaron han variado sustancialmente al grado del volver incoherente el pronunciamiento originario, con la realidad normada¹³.

En ese sentido, en primer lugar como hecho notorio, es la nueva conformación subjetiva del Pleno de este Instituto; en segundo lugar, es que la interpretación realizada en la resolución de referencia NUE 71-A-2015, a nuestra consideración fue una interpretación genérica que no consideró exhaustivamente, un verdadero juicio de ponderación que llevará a concluir que la reserva fuera adecuada, a diferencia a la realizada en la presente resolución, donde se ha valorado de manera más integral los elementos que realmente conllevarían a un perjuicio en la misión primaria del OIE, al revelar la información solicitada.

Por lo tanto, este Instituto estima oportuno, conforme a lo anterior y a la sana crítica, modificar el criterio sostenido anteriormente, en la forma que se explicará a continuación:

¹⁰ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de Inconstitucionalidad 1-2010 del 25 de agosto de 2010.

¹¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de Amparo 1-2011 del 19 de diciembre de 2012.

¹² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución de las ocho horas con veintidós minutos del día 23 de enero de 2019, en el proceso de Amparo 303-2018.

¹³ *Ibidem*

1) Versión pública del expediente personal del Director del Organismo de Inteligencia del Estado. Entre la documentación del expediente, incluir los acuerdos de movimientos de personal (nombramiento, licencias, etc.), así como el currículum vitae con sus atestados.

En relación a este requerimiento de información, es pertinente señalar que este Instituto ha sostenido que las *hojas de vida y atestados*¹⁴ de un funcionario público, constituyen información pública; pues, con dicha información no solo se cumple la finalidad de dar a conocer y comprobar la cualificación técnica, profesional y personal que debe examinar el ente competente en la elección de los profesionales que los dirigen, sino también el escrutinio público de la sociedad, en dicho procedimiento, lo que finalmente deriva en la legitimación de los funcionarios a cargo de cualquier institución.

Dicho lo anterior, es oportuno aclarar que brindar la información estrictamente laboral, currículum y atestados del mismo, del Director de la OIE, bajo ningún punto de vista pone en peligro la seguridad nacional o pública de los salvadoreños, pues la reserva de esta información no encaja, de acuerdo a la sana crítica, en los aspectos de inteligencia o contrainteligencia; es decir, conocer el perfil de la persona que ocupa ese cargo no vulnera un plan estratégico de la OIE, es más, como ya se dijo, legitima su posición frente a ese tipo de Organismo.

Este se deberá entregar en versión pública eliminando aquellos datos personales sensibles, como teléfonos, correos electrónicos, direcciones personales que -como se ha sostenido en reiterados pronunciamientos de este Instituto- en nada abonan, a la contraloría social.

2) La estructura organizativa del Organismo de Inteligencia del Estado (organigrama). Indicar la relación de jerarquía/comunicación entre cada una de las unidades.

Sobre este punto, en cuanto a entregar la estructura organizativa del OIE, tal como se ha mencionado, consideramos que no pone en riesgo ningún bien jurídico mencionado, pues

¹⁴ Instituto de Acceso a la Información Pública, Resolución Definitiva, Referencia NUE ACUM 135, 206, 207 y 244-A-2016, (El Salvador, 2016).

resulta poco lógico pensar que a través del conocimiento de un organigrama general, se revelen las estrategias de inteligencia y contrainteligencia de una Institución, pues el ente se ha limitado a argumentar en abstracto el posible peligro que podría acarrear la revelación de tal información, no brindando elementos objetivos de cómo revelar tal información, se vulneraría la seguridad nacional o pública. Por otro lado, al brindar esta información, se colige de la misma, la relación de jerarquía-comunicación, entendido por relación de jerarquía, la estructura vertical descrita en el mismo, y por comunicación, la relación en línea horizontal con otras unidades, por lo que es procedente desclasificar y entregar la estructura organizativa del OIE, pues de conformidad con el Art. 10 numeral 2 de la LAIP, es información pública oficiosa.

Sobre la función u objetivo principal de cada unidad y las atribuciones/facultades que corresponden a cada una de ellas, no es procedente su entrega, lo cual se fundamentará en el considerando (D) de la presente resolución.

3) Detalle anonimizado del personal que conforma el Organismo de Inteligencia del Estado. Por cada persona indicar el cargo que ocupa, el salario que devenga y la unidad a la que está asignada.

Respecto a este requerimiento, consideramos que detallar el cargo y la unidad a la que está asignado el personal no implicaría riesgos para la función que desempeña el OIE, pues como se puede observar, parte de esta información está relacionada con el ítem 2, del cual también se ha ordenado su entrega parcial, concerniente a la unidad a la que pertenecen.

Asimismo, el cargo y el salario de todo funcionario o empleado al servicio del Estado, independientemente su posición es público, por lo que la reserva o confidencialidad de algunos datos se ve reducida por tal calidad, ya que en primer lugar desempeña una función pública, pagada por fondos del erario público provenientes de los impuestos de toda la población; reconocer lo contrario es ir en contra de los principios de probidad y buena administración, y es aceptar que existen zonas exentas de control de la población, por lo que debe brindarse dicha información, y en nada lesionan los bienes jurídicos expuestos por el ente obligado, tal como se ha detallado anteriormente en esta resolución, sobre todo considerando que el detalle solicitado es, anonimizado, con lo cual tampoco se ponen en riesgos otros bienes jurídicos

4) Detalle desagregado del presupuesto asignado al Organismo de Inteligencia del Estado durante el ejercicio fiscal 2018. Indicar – al menos – el monto que está destinado al pago de remuneraciones, de bienes y servicios y para la adquisición de equipo.

En relación a este requerimiento, se estima que esta información no encaja en la reserva alegada, pues este requerimiento está relacionado al ámbito financiero de la OIE y está relacionado en sí mismo al caso NUE 196-A-2018, por lo que este Instituto se ciñe a este precedente para ordenar la entrega de esta información.

A nuestro criterio, brindar los montos **generales** de estos rubros no ponen en peligro la seguridad nacional o pública, es más, brindan la plena confianza a la población que los fondos destinados a la OIE son realmente destinados para su uso. Sobre la adquisición de equipo, esto a nuestro criterio se encuentra incluido en los gastos de bienes y servicios, por lo tanto, se deben brindar de esa forma, pues al establecer los solicitantes la palabra “equipo” es un concepto genérico que -al punto de vista de este Pleno-, no puede determinarse de manera precisa a qué se referían los apelantes al solicitar esta información, por lo que no se dilucida la petición de alguna información que afecte alguna de las materias protegidas del OIE, ya que el término “equipo” es tan amplio que no debe generarse una limitación para proporcionar la información.

Zanjado lo anterior, es importante aclarar que la entrega de información anteriormente relacionada debe obedecer a los datos generados y administrados por la **Presidencia de la República a la fecha de la solicitud de información** interpuesta por los apelantes; es decir, los datos que se manejaban de la administración anterior, para este caso en concreto.

Asimismo, es importante advertir que desde que el ente obligado denegó la información por estar clasificada como reservada -argumento ratificado el día de la audiencia oral-, **esta se presupone que existe en los registros de ese ente obligado**, ya que no se puede clasificar información que es inexistente.

D. Establecido lo anterior, este Instituto, como fiel garante del cumplimiento de la LAIP y del debido ejercicio del DAIP, considera oportuno establecer que, si bien es cierto, la información anteriormente relacionada es de carácter o naturaleza pública, tampoco sería pertinente desclasificar toda la información solicitada por los apelantes, tal como se detalló.

Así, tenemos que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ya se ha pronunciado respecto de la labor encomendada al OIE, a saber: “...es pertinente señalar que la inteligencia del Estado es un campo sumamente amplio, las funciones que tradicionalmente se le asignan se enfocan en la inteligencia estratégica para la adecuada toma de decisiones políticas en ámbitos como la seguridad, la defensa y la integridad del territorio, de modo que sus campos de acción son tanto internos –inteligencia– como externo –contrainteligencia–. Su objetivo es defender los intereses del Estado frente a las amenazas que pongan en riesgo la paz, la seguridad y los derechos fundamentales”¹⁵.

Dicho de otra forma, las labores de inteligencia ejecutadas por el OIE, están enfocadas en la recolección, evaluación y análisis de información útil, que tiene por objeto informar y asesorar al Presidente de la República en lo necesario para la satisfacción de los objetivos nacionales vinculados al desarrollo del país, la seguridad del Estado y la vigencia del régimen democrático, referida especialmente a todos los campos de la seguridad nacional (Art. 3 de la LOIE). En ese sentido, las actividades del OIE juegan un papel importante al efectuar actividades de inteligencia y contrainteligencia¹⁶, ya que con la información obtenida buscan proteger el bien jurídico de la seguridad nacional.

En consecuencia, este Instituto estima que en relación al requerimiento consistente en: **“la función u objetivo principal de cada unidad y las atribuciones/facultades que corresponden a cada una de ellas (de la OIE)”** debe mantenerse la reserva de dicha información, pues a consideración de los suscritos, el revelar las funciones de estas unidades pertenecientes al OIE, sí se podría impactar significativamente en la labor de inteligencia y contrainteligencia que realizan en pro de la seguridad pública y defensa nacional y en los planes estratégicos de la Institución para la consecución de sus objetivos.

Bajo esta lógica, es oportuno ordenar que la **PR** modifique la declaratoria de reserva que incluya los aspectos específicos relativos a su funcionamiento y actividades propias de la OIE, la cual debe ser realizada en atención a lo dispuesto en el art. 21 de la LAIP,

¹⁵ Sentencia de Amparo 636-2014AC, Emitido por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las nueve horas con cuarenta y un minutos del día veintiséis de febrero de dos mil dieciocho.

¹⁶ Entendida como la labor de detectar, localizar y neutralizar acciones de inteligencia de otros países u organizaciones nacionales o extranjeras que puedan poner en peligro la seguridad, defensa y soberanía nacional.

atendiendo los requisitos de legalidad, razonabilidad y temporalidad, y con base a lo establecido en la presente resolución.

Lo anterior, responde a lo expuesto por el ente obligado, de que pretende proteger con la reserva de la información el expediente administrativo de la OIE, pues de la labor que desempeña este grupo selecto de servidores públicos en temas de seguridad pública y defensa nacional, tiene un beneficio palpable en la sociedad salvadoreña y se pondera esto sobre la difusión de esta información que podría repercutir negativamente en la ejecución de planes, proyectos o políticas sobre el tema.

En consecuencia, es oportuno ordenar a la **PR** que modifique la reserva de información y clasifique lo antes relacionado, que contemple los parámetros establecidos por este Instituto, con el fin de no entorpecer el debido ejercicio del DAIP ni las labores de seguridad pública y defensa nacional que este organismo realiza.

Finalmente, este Instituto estima que la población tiene derecho a ejercer contraloría social sobre el quehacer de las instituciones públicas en general o las privadas que ejecuten y/o administren recursos públicos, lo cual incluye al OIE (objeto del presente procedimiento), siempre que no implique de ninguna manera conocer aspectos que puedan poner en riesgo de forma clara la seguridad nacional, seguridad pública y otros bienes jurídicos protegidos, y no basar su reserva sobre suposiciones abstractas carentes de fundamento como las presentadas en el presente procedimiento. Lo anterior, prevaleciendo el principio de máxima publicidad de conformidad con el Art. 5 de la LAIP, al no enmarcarse en las excepciones a la publicidad de la información; por lo que debe brindarse la información solicitada en los términos establecidos en la presente resolución.

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, este Instituto, **resuelve**:

a) **Modificar** la resolución emitida por el entonces Oficial de Información de la **Presidencia de la República** el día 30 de abril de 2019, que denegó la información relativa a: “1) versión pública del expediente personal del Director del Organismo de Inteligencia del

Estado. Entre la documentación del expediente, incluir los acuerdos de movimientos de personal (nombramiento, licencias, etc.), así como el currículum vitae con sus atestados; 2) descripción de la estructura organizativa del Organismo de Inteligencia del Estado. Indicar la relación de jerarquía/comunicación entre cada una de las unidades, la función u objetivo principal de cada unidad y las atribuciones/facultades que corresponden a cada una de ellas; 3) detalle anonimizado del personal que conforma el Organismo de Inteligencia del Estado. Por cada persona indicar el cargo que ocupa, el salario que devenga y la unidad a la que está asignada; y 4) detalle desagregado del presupuesto asignado al Organismo de Inteligencia del Estado durante el ejercicio fiscal 2018. Indicar – al menos – el monto que está destinado al pago de remuneraciones, de bienes y servicios”.

b) Modificar la declaratoria de reserva emitida el 20 de noviembre de 2015, en donde se decide reservar la información relativa al “expediente administrativo denominado Organismo de Inteligencia del Estado”, por ser genérica y contraria al principio de máxima publicidad, según los términos establecidos en esta resolución.

c) Ordenar a la **Presidencia de la República** que, por medio de su titular o el que este delegue, que en el plazo de **tres días hábiles**, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, modifique la declaratoria de reserva emitida el 20 de noviembre de 2015, en donde se decide reservar la información relativa al “expediente administrativo denominado Organismo de Inteligencia del Estado”, específicamente sobre las funciones operativas de cada unidad del Organismo de Inteligencia del Estado, de conformidad a lo dispuesto en la presente resolución, manteniendo el plazo designado o estipular uno más corto. Asimismo, desclasifique la siguiente información: 1) versión pública del expediente personal del Director del Organismo de Inteligencia del Estado. Entre la documentación del expediente, incluir los acuerdos de movimientos de personal (nombramiento, licencias, etc.), así como el currículum vitae con sus atestados; 2) descripción de la estructura organizativa del Organismo de Inteligencia del Estado. Indicar la relación de jerarquía/comunicación entre cada una de las unidades; 3) detalle anonimizado del personal que conforma el Organismo de Inteligencia del Estado. Por cada persona indicar

el cargo que ocupa, el salario que devenga y la unidad a la que está asignada; y 4) detalle desagregado del presupuesto asignado al Organismo de Inteligencia del Estado durante el ejercicio fiscal 2018. Indicar – al menos – el monto que está destinado al pago de remuneraciones, de bienes y servicios”.

d) Ordenar a la Oficial de Información de la **Presidencia de la República**, que en el plazo de **cinco días hábiles**, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, entregue a los ciudadanos **Jaime Alberto López y Sonia Beatriz Hernández Chacón**, la información consistente en: 1) versión pública del expediente personal del Director del Organismo de Inteligencia del Estado. Entre la documentación del expediente, incluir los acuerdos de movimientos de personal (nombramiento, licencias, etc.), así como el curriculum vitae con sus atestados; 2) descripción de la estructura organizativa del Organismo de Inteligencia del Estado. Indicar la relación de jerarquía/comunicación entre cada una de las unidades; 3) detalle anonimizado del personal que conforma el Organismo de Inteligencia del Estado. Por cada persona indicar el cargo que ocupa, el salario que devenga y la unidad a la que está asignada; y 4) detalle desagregado del presupuesto asignado al Organismo de Inteligencia del Estado durante el ejercicio fiscal 2018. Indicar – al menos – el monto que está destinado al pago de remuneraciones, de bienes y servicios”, en los términos ya expuestos en la presente resolución. Es importante aclarar que la entrega de información anteriormente relacionada debe obedecer a los datos generados y administrados por la **Presidencia de la República a la fecha de la solicitud de información** interpuesta por los apelantes; es decir, los datos que se manejaban de la administración anterior, para este caso en concreto.

e) Requerir a la **Presidencia de la República** que en el plazo de **veinticuatro horas**, luego de fenecidos los plazos estipulados en las letras c) y d) de esta parte resolutive, remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

