



NUE 231-A-2019 (DH)

López y Hernández contra Presidencia de la República Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IAIP): San Salvador, a las ocho horas con cincuenta y cinco minutos del veintinueve de julio de dos mil veinte.

Descripción del caso:

Jaime Alberto López y **Sonia Beatriz Hernández Chacón** presentaron recurso de apelación contra la resolución bajo referencia UAIP 447-2019, emitida el día 23 de septiembre del mismo año, por la oficial de información de la **Presidencia de la República**, que denegó la información concerniente al:

“Registro del personal que labora en la Institución, por contratos y por ley de salarios, del 1 de junio de 2019 hasta el 31 de julio de 2019. En el detalle indicar al menos lo siguiente: nombre del contratado, tipo de contratación, cargo o unidad administrativa asignado, fecha de contratación y el sueldo nominal; y de ser posible, entregar la información en formato digital procesable (ej. Excel, CSV)”.

Al respecto, señalaron que la oficial de información de **CAPRES** emitió resolución final mediante la cual entregó una parte de la información requerida; sin embargo, se habían tachado u ocultando los nombres de los empleados públicos contratados, sin ninguna justificación.

En ese sentido, **López** y **Hernández** manifestaron su inconformidad con lo resuelto, considerando que si bien la oficial de información cumplió con su obligación al dar trámite a la referida solicitud, no se justificó en legal forma, el haber tachado los nombres de los empleados; por lo que dicha resolución carece de fundamentación respecto a este punto; con lo cual, estiman que se está retrocediendo en relación a los precedentes emitidos por el IAIP, en tanto establecen que el nombre de los servidores públicos es información pública. En consecuencia, consideran que dicha negativa vulnera el principio de máxima publicidad, de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Por lo que, en razón de lo



expuesto, solicitaron que se revoque la resolución UAIP 447-2019 y se ordene a Presidencia que haga entrega de la información faltante.

En esa línea, este Instituto admitió la apelación y designó a la entonces Comisionada Olga Noemy Chacón de Hernández, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. Sin embargo, al haber finalizado su período de suplencia, se reasignó el caso a la Comisionada en funciones, **Yanira del Carmen Cortez Estévez** mediante auto de las nueve horas y cinco minutos del dieciocho de febrero de dos mil veinte, por encontrarse en funciones en dicho período.

En el informe rendido por **CAPRES** de conformidad con el Art. 88 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), suscrito por Guillermo Antonio Escobar Mena, en su calidad de apoderado especial del Presidente de la República de El Salvador, Nayib Armando Bukele Ortez, adjuntando la documentación de acreditación correspondiente, se manifestó en lo medular: *i)* que en la resolución impugnada se hizo del conocimiento del solicitante que se le había permitido el acceso a la información que había solicitado, y que se entregó en la modalidad en la que fue remitida por la Gerencia Administrativa; *ii)* que se le entregó al solicitante la información requerida en una versión pública, con respecto a los nombres de los servidores públicos que ostentan los cargos relacionados, por tratarse de un dato personal, de acuerdo a lo establecido en el Art 6 letra “a” de la LAIP y por ende, se considera que es información confidencial, tal como lo establece el artículo 4 letras “a” y “c”; *iii)* que en esa misma línea, el Art. 25 de la LAIP establece que “los entes obligados no proporcionarán información confidencial sin que medie el consentimiento expreso y libre del titular de la misma”; *iv)* que los apelantes indicaron como opción la entrega de los nombres de los servidores públicos junto con sus respectivos salarios, pues en su escrito estipularon “de ser posible”, por lo que eso deja un parámetro para poder ser entregado de una forma u otra; *v)* en tal sentido, estiman que se le dio cumplimiento a los principios de máxima publicidad y disponibilidad al remitirlo de esa manera la unidad generadora; y, *vi)* que las labores que dichos servidores públicos desempeñan lo realizan como parte de la función pública y por ende no está exento de control ciudadano el conocer los salarios por cargo presupuestario, pues estos provienen de fondos públicos; sin embargo, no debe perderse de vista que siempre existen límites que prevalecen frente al derecho a la información pública



como los datos personales de dichos servidores. Por último, solicitó que se tenga por rendido el informe de ley en los términos del Art. 88 de la LAIP y que se admita el escrito de contestación de la apelación en sentido negativo.

El primer señalamiento de audiencia oral se programó para las catorce horas del veintiséis de febrero de este año, a la cual compareció la apelante **Sonia Beatriz Hernández Chacón** y el apoderado de **CAPRES**, licenciado **Guillermo Antonio Escobar Mena**. En ese acto, la representación del ente obligado interpuso como incidente para la no realización de dicha audiencia, solicitar el plazo de cinco días hábiles para poder gestionar la entrega de la información objeto del presente procedimiento, y poder ser entregada a los apelantes. En tal sentido, el Pleno resolvió a lugar el incidente planteado por el apoderado de **CAPRES**, por lo que se suspendió la audiencia en mención para que el ente obligado hiciera entrega de la información directamente a los apelantes a más tardar el día cuatro de marzo del año en curso, advirtiendo que, de no cumplir el ente obligado con lo propuesto, se continuaría el presente procedimiento.

El día 5 de marzo del presente año, **Jaime Alberto López** y **Sonia Beatriz Hernández Chacón** remitieron, vía correo electrónico, escrito en el que se pronunciaron sobre la información recibida por parte de la **Presidencia de la República (CAPRES)** en fecha cuatro del mismo mes y año, por medio del cual hicieron del conocimiento de este Instituto que luego de verificar el documento remitido por el apoderado del ente obligado, se muestran inconformes debido a que la información que contiene dicho registro es la misma, que en su debido momento la UAIP les entregó con los nombres tachados, aduciendo que se trata de datos personales, por lo que los motivos del recurso no han cambiado; en ese sentido, solicitan que se siga con el proceso de apelación. Asimismo, señalaron que desde su punto de vista, **CAPRES** actuó de manera dolosa en el presente procedimiento, pues dilataron el mismo al interrumpir la audiencia oral y solicitar plazo para entregar la información, pero que al final no entregaron la información que dio origen al recurso de apelación, por lo que estiman que deben tomarse medidas administrativas al respecto.

En ese sentido, advirtiendo este Instituto el incumplimiento por parte de **CAPRES** de entregar la información que es objeto del presente procedimiento, se ordenó continuar con la tramitación del caso en la etapa procesal en la que se suspendió y se convocó a ambas partes



para la realización de dicha audiencia a las diez horas del 19 de marzo de este año. No obstante, en virtud de lo dispuesto por el decreto legislativo 593 de fecha 14 de marzo de 2020, junto con el Acta de Pleno 03/2020, emitida por este Instituto en fecha 17 de marzo de 2020, en donde en lo medular se decretó la suspensión de plazos administrativos debido al “Estado de Emergencia Nacional por la Pandemia por COVID19”, este pleno dejó sin efecto la realización de la audiencia señalada mediante el auto de fecha 17 de marzo de este año.

Posteriormente, dicha suspensión de plazos administrativos se fue prorrogando mediante otros decretos relacionados, misma que tuvo su fin el 11 de junio del presente año. En razón de ello, este Instituto tuvo a bien reprogramar la realización de la audiencia correspondiente a este caso de forma virtual, es decir, a través de medios electrónicos, con base al artículo 18 de la LPA que habilita el uso de las tecnologías para optimizar los derechos de los ciudadanos y dada la situación actual a la que nos enfrentamos a consecuencia de la Pandemia por COVID19. Por lo que, mediante auto de las nueve horas con dos minutos del once de junio de este año, se convocó a ambas partes para que comparecieran por medio de la plataforma “Meet” de Google, mismo auto en el que se reasignó el caso a la Comisionada **Daniella Huevo Santos** por encontrarse en funciones al momento en que tuvo lugar la reanudación de los plazos administrativos, a efecto de dar continuidad al presente procedimiento.

Llegado el día de la audiencia, ambas partes comparecieron y manifestaron que no interpondrían incidentes ni ofertarían elementos probatorios para ser incorporados al expediente.

En la etapa de alegatos, la apelante expuso en lo medular: a) que ratifica los argumentos expuestos en su escrito de inconformidad, en tanto la información que le fue entregada por CAPRES a raíz del incidente planteado durante el primer señalamiento de audiencia oral, fue la misma que le entregó la oficial de información en su momento, omitiendo los nombres de los servidores públicos; b) que la información que le entregaron en su momento no le sirve sin los nombres, es decir, está incompleta, y que la misma es información oficiosa según el Art. 10 de la LAIP.

En la etapa de alegatos, la representación del ente obligado señaló en lo medular, lo siguiente: a) que la Presidencia de la República no ha actuado de manera dolosa así como se quiere hacer ver en el escrito de inconformidad de la apelante, pues la segunda información que se le entregó incluía otras plazas que corresponden al período solicitado que en su momento no fueron entregadas, detallando plazas, salarios, etc., menos los nombres de los servidores públicos, ya que dicha institución ha ponderado el derecho que tienen los empleados de CAPRES en tomar la decisión sobre la divulgación de sus datos personales, puesto que ya pensando en abstracto se podría perjudicar a alguna persona al revelar su salario; c) los asesores es información oficiosa según la LAIP más no así otro tipo de plazas como los ordenanzas; d) reiteró que no fue antojadizo hacerlo así, sino que han ponderado lo anteriormente expuesto.

Como alegato final, la apelante pidió a este Instituto: que se entregue la información de forma completa, pues desde que una persona ingresa a laborar a la administración pública, conforman lo que ahora se conoce como funcionarios y empleados públicos, quienes pueden ser cuestionados sobre su cargo, y que lo solicitado no incluye datos personales, ya que la información entregada no puede ser cotejada si no se le entrega completa con los nombres. Finalmente, señaló que el riesgo de seguridad que menciona CAPRES no ha sido demostrado o que el mismo exista y que agradece a CAPRES por ampliar la información solicitada, más la necesita completa. Por su parte, el apoderado del ente obligado señaló que reiteraba lo anteriormente expuesto.

Finalmente, en etapa de preguntas, la Comisionada Liduvina Escobar consultó al apoderado de CAPRES: ¿Qué ha cambiado en las condiciones de seguridad alegadas respecto de los empleados de CAPRES para no entregar los nombres de los empleados? A lo cual el Licenciado Escobar Mena manifestó que era la administración anterior la que entregaba esa información y que desconoce los motivos, pero que él no los conoció.

Seguidamente, la Comisionada Daniella Huevo también le consultó: ¿La inseguridad a la que se refiere es algo mediático, y no así de daño físico o de integridad a la personas? Amplíe. A lo cual el Licenciado Escobar respondió que se refiere a los altos índices delincuenciales, por ejemplo, pero que en cuanto a lo mediático no tienen ningún problema.

Análisis del caso:

Para el análisis que nos concierne, este Instituto ha determinado su pronunciamiento respecto al: *Registro del personal que labora en la Institución, por contratos y por ley de salarios, del 1 de junio de 2019 hasta el 31 de julio de 2019. En el detalle indicar al menos lo siguiente: nombre del contratado, tipo de contratación, cargo o unidad administrativa asignado, fecha de contratación y el sueldo nominal; y de ser posible, entregar la información en formato digital procesable (ej. Excel, CSV).* En este contexto, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** Breve referencia al derecho de acceso a la información pública (DAIP) y de la información confidencial; y, **(II)** Análisis del caso en concreto.

I. En ese orden, es preciso recordar que el DAIP tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, reconocida tanto nacional como internacionalmente en vasta jurisprudencia. Por lo tanto, corresponde a este Instituto, como garante de ese derecho, realizar la labor de armonización y determinación de su alcance, así como la ponderación cuando este entre colisión con otros derechos fundamentales con cuya esfera de aplicación interactúa, especialmente cuando deba pronunciarse sobre la validez de restricciones a dicho derecho.

1. Es importante mencionar que, la Sala de lo Contencioso Administrativo reconoció que como regla general toda la información que resguarden los entes obligados en el desempeño de sus funciones institucionales, debe ponerse a disposición del público y la negativa injustificada de su entrega, podría constituir una afectación al DAIP, y un incumplimiento legal¹.

Ahora bien, el DAIP no es una prerrogativa absoluta, su interacción con otros derechos de igual rango posibilita escenarios de restricciones justificadas. En este sentido la LAIP regula las limitantes para acceder a la información pública, que en términos generales

¹ Sentencia definitiva de fecha 28 de enero de 2019 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, referencia 408-2016.



se clasifican en: la información reservada –Art. 19-; información confidencial (en todas sus dimensiones) –Art. 24-; y la información inexistente –Art. 73-.

Por otro lado, toda restricción al DAIP debe analizarse tomando en cuenta el principio de máxima publicidad consagrado en el Art. 4 de la LAIP, es decir, que toda la información en poder de las entidades obligadas es pública, salvo que cuente con algunas de las excepciones contempladas en la misma Ley. En tal sentido, la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos ha establecido que los Estados tienen la carga de la prueba en demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión². También lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”³. Lo anterior, a efecto de generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues al estar la información en control del Estado, debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo, en el establecimiento de restricciones al derecho⁴.

En este orden de ideas, corresponde al ente obligado demostrar de manera fehaciente la aplicación de cualquiera de las causas de restricción al derecho de acceso a la información, incluidos aquellos para considerar que una información es confidencial, como en el caso que nos ocupa.

2. La LAIP define como información confidencial de acuerdo al Art. 6 letra “f”, 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*” (resaltado suplido).

² Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 93.

³ Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7.

⁴ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. *Op.cit.*

De lo anterior, es importante resaltar que dicha disposición contiene ciertos elementos para considerar que la información es confidencial, el primero que sea privada, pero además que pueda ser protegible en razón de interés personal.

No obstante, este tipo de información tampoco es absoluta y cede ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el impedimento de acceso esté justificado.

II. Una vez establecido lo anterior, es pertinente señalar que el objeto del siguiente procedimiento será determinar la naturaleza pública o confidencial de los nombres de los servidores públicos de la Presidencia de la República con sus respectivos salarios.

1. Respecto al nombre, el ente obligado ha denegado la información solicitada, por considerar que los nombres de sus empleados y empleadas constituyen información confidencial, en razón de ello, han ponderado el derecho de sus empleados a que puedan decidir, si se revelan sus nombres.

Al respecto, diremos que los nombres y apellidos de un individuo, para el caso *sub judice*, servidores públicos, aunque constituyen un medio para identificarlos como persona, no son datos que afectan a la esfera más íntima de su titular, por tanto no es un dato personal sensible; 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.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que: “en tanto investidos de la calidad de funcionarios públicos, no verían afectada su privacidad con la publicación de sus nombres en el contexto de la toma de decisiones propias de su cargo y, por tanto, no se encontrarían protegidos por lo dispuesto en el Art. 24 de la LAIP. Entenderlo de otra forma propiciaría el desconocimiento total de la identidad de aquellos funcionarios que toman decisiones de trascendental importancia para el país”⁵.

⁵ Sentencia Definitiva de Amparo de la Sala de lo Constitucional, de fecha 25 de julio de 2014, de referencia 155-2013.

Por ende, el nombre de los empleados y las empleadas de la Presidencia de la República, constituye una numeración de personas que cumplen funciones públicas, en consecuencia, sus nombres y apellidos no se figuran como información sujeta a secreto o confidencialidad; por el contrario, su entrega favorece a la contraloría ciudadana.

Por tanto, reviste un interés público conocer los nombres de los servidores públicos, basados en el principio de máxima publicidad que rige todas las actuaciones del Estado, por ello no existe un interés personal jurídicamente protegible, para considerarlo confidencial; en ese sentido, este Instituto considera que los nombres de los servidores públicos es información pública, que debe ser de conocimiento de toda la población.

2. Una vez determinado lo anterior, es importante valorar si el nombre de un servidor público, determinado como información pública, le suscite dicha clasificación al relacionarle el salario que devenga mensualmente.

Sobre este punto, es importante mencionar que, en otros contextos, el salario de una persona es un dato personal que inclusive podría enmarcarse como sensible, debido al posible daño que su divulgación pueda causar, pues se tiene claro que a dicho dato le reviste un interés personal jurídicamente protegible, como lo es la autodeterminación informativa sobre su patrimonio. Sin embargo, esto se relativiza para el caso de los servidores estatales, pues debe tenerse presente que sus salarios son sufragados con fondos del erario público, lo cual se traduce indiscutiblemente en una información de interés general en tanto aporta datos valiosos sobre el destino de los fondos públicos en el rubro de remuneraciones del Presupuesto General de la Nación, el cual tiene como principal fuente de ingreso corriente el pago de tributos que son sufragados por la población; es decir, conocer de forma certera los servidores a quienes se les cancela dicho pago por sus servicios a la administración pública, es una forma de contraloría ciudadana que, además de contar con toda la facultad de ejercerla, evita la existencia de prácticas que contraríen la finalidad del gasto público, como es el caso de las plazas fantasmas u otro tipo de fenómenos que riñen con la ética y las transparencia.

En ese sentido, no convergen los dos elementos para considerar que el nombre ligado al salario de un servidor público, tenga una naturaleza confidencial, pues en primer lugar, no es información privada pues deviene del actuar público de la administración y en

segundo lugar, se encuentra revestido de interés público por ser sufragado con fondos públicos, los cuales devienen de los impuestos/tributos pagados por el pueblo. Por tanto, en virtud del principio de máxima publicidad (Art. 4 letra “a” LAIP) y del principio democrático del Estado (Art. 85 Cn), dicha información es pública ya que el DAIP conforme al principio de proporcionalidad prevalece sobre otros intereses jurídicamente protegidos.

Asimismo, es importante destacar que, en el presente caso, la Presidencia de la República es quien tenía la carga de la prueba y no comprobó algún supuesto límite válido de la divulgación de dicha información.

Es importante establecer que en reiteradas resoluciones este Instituto ha sostenido el anterior criterio *inter alias*, como fue el caso de los procedimientos 59-A-2019 (resolución de fecha 18 de diciembre de 2019) y 54-A-2019 (resolución de fecha 20 de diciembre de 2019), entre otras.

En atención a este punto, es pertinente señalar que a esta fecha no se ha entregado la información solicitada por los ciudadanos **Jaime Alberto López y Sonia Beatriz Hernández Chacón**. La aseveración anterior, con base a las alegaciones hechas por el ente obligado por medio de la resolución de información impugnada y las alegaciones de ambas partes a lo largo del presente procedimiento.

Por consiguiente, mediante los criterios de valoración relativos al interés público, el principio de máxima publicidad, integridad, rendición de cuentas, la transparencia y la naturaleza del derecho a la información pública, es pertinente proporcionar a los apelantes el *“Registro del personal que labora en la Institución, por contratos y por ley de salarios, del 1 de junio de 2019 hasta el 31 de julio de 2019. En el detalle indicar al menos lo siguiente: nombre del contratado, tipo de contratación, cargo o unidad administrativa asignado, fecha de contratación y el sueldo nominal; y de ser posible, entregar la información en formato digital procesable (ej. Excel, CSV)”* pues ello, constituye información pública, y su entrega favorece a la contraloría social.

Por todo lo anterior, es procedente revocar la resolución de la oficial de información de la **Presidencia de la República** por no estar apegada a los principios de máxima

publicidad, disponibilidad y porque la información entregada no atiende al principio de integridad, desconociendo los criterios señalados por el IAIP; por ende, se debe ordenar al ente obligado que proporcione la información requerida de manera completa; es decir, incluyendo todos los datos planteados en la solicitud de información de los apelantes, de manera que pueda determinarse quienes ocupaban determinado cargo en el período de tiempo solicitado y su respectivo salario.

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas, las disposiciones legales citadas, y los artículos 6 y 18 de la Constitución, 52 inciso 3 °, 58 letras b, d y g; 94 y 96 letra “d” de la LAIP; y, 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto resuelve:

a) **Revocar** la resolución emitida por la oficial de la **Presidencia de la República**, de fecha veintitrés de noviembre de dos mil diecinueve, por los motivos expuestos en la presente resolución.

b) **Ordenar** al titular de la **Presidencia de la República**, que en el plazo de **tres días hábiles** contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, entregue a los ciudadanos **Jaime Alberto López y Sonia Beatriz Hernández Chacón**, la información completa concerniente a: *“el registro del personal que labora en la Institución, por contratos y por ley de salarios, del 1 de junio de 2019 hasta el 31 de julio de 2019. En el detalle indicar al menos lo siguiente: nombre del contratado, tipo de contratación, cargo o unidad administrativa asignado, fecha de contratación y el sueldo nominal; y de ser posible, entregar la información en formato digital procesable (ej. Excel, CSV)”* por ser información de naturaleza eminentemente pública.

c) **Requerir** al titular de la **Presidencia de la República** que en el plazo de veinticuatro horas luego de fenecido el plazo del literal anterior, remita a este Instituto el informe de cumplimiento, junto con la documentación pertinente que acredite la entrega de la información y la conformidad de los apelantes con la misma. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección de **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

