



NUE 60-A-2020 (CE)

**Escobar Castillo contra Ministerio de Trabajo y Previsión Social -MTPS-
Resolución Definitiva**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con cuarenta y cinco minutos del diez de noviembre de dos mil veinte.

Descripción del caso:

I. El presente procedimiento de apelación fue promovido por **Carmen Valeria Escobar Castillo** en contra de la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Trabajo y Previsión Social –MTPS–**, de fecha 18 de febrero del corriente año.

La apelante requirió información concerniente a: *“la cantidad de personas que han accedido al programa de reubicación laboral lanzado en septiembre de 2019 hasta el 10 de enero de 2020. Este debe incluir: a) la empresa de la que provenían los demandantes; b) razón por la que fue cerrada la empresa; c) la fecha en la que accedieron al programa; d) la empresa (oferentes) a la que han sido reubicados; e) género del demandante; f) edad del demandante; g) cargo que asumió el demandante en la empresa inicial; h) cargo al que fue reubicado en la empresa oferente; i) salario del demandante en la empresa inicial; j) salario del demandante en la empresa oferente; k) listado de empresas inscritas o registradas en el programa de reubicación laboral”*.

En este sentido, la oficial de información resolvió conceder la información relacionada a: La cantidad de personas que han accedido al programa de reubicación laboral lanzado en septiembre de 2019 hasta el 10 de enero de 2020; La fecha en la que accedieron al programa; Género del demandante; Cargo que asumió el demandante en la empresa inicial; Cargo al que fue reubicado en la empresa oferente; Listado de empresas inscritas o registradas en el programa de reubicación laboral”.

Asimismo, resolvió denegar la información concerniente a: La empresa de la que provenían los demandantes; Razón por la que fue cerrada la empresa; La empresa (oferentes) a la que han sido reubicados; Edad del demandante; Salarios del demandante en la empresa inicial; Salario del demandante en la empresa oferente, por ser información que se encuentra en custodia y conservación clasificada como Confidencial de personas naturales y jurídicas por la Directora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

II. El Instituto admitió la apelación y designó a la Comisionada **Claudia Liduvina Escobar Campos**, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. En plena observancia y respeto al Derecho de Defensa y Audiencia que debe imperar en todo procedimiento administrativo, de conformidad con el Art. 88 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), se corrió traslado al **MTPS** para que rindiera su informe justificativo.

En dicho informe, el **MTPS** argumentó —en lo esencial— ratificaron todo lo actuado por la oficial de información de dicho ente obligado, indicando que la información que le fue denegada a la parte apelante es información confidencial.

III. Se llevó a cabo la audiencia oral con la presencia de ambas partes. En la referida audiencia, la parte apelante ofreció como prueba documental tres foto capturas de pantallas de publicaciones realizadas en una red social por parte del Presidente de la República; así como una publicación periodística realizada por el Diario Co Latino de fecha veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, donde la apelante explicó la utilidad y pertinencia de la misma. Luego de correrle traslado a la representante del ente obligado, el pleno de comisionados deliberó sobre la utilidad y pertinencia de la misma y con base a los artículos trescientos diecisiete al trescientos veinte del Código Procesal Civil y Mercantil, por unanimidad se rechazó la prueba ofrecida por la parte apelante por no ser pertinente al presente caso.

Asimismo, con relación a los documentos que anexó el ente obligado que fueron incorporados al presente expediente junto con el informe de ley, referente a copia certificada por notario de memorándum con referencia DGSP-UJ-NL-REF83-INT-2020 fechado el dos

de julio de dos mil veinte; y copia certificada por notario de memorándum de referencia DGSP-DE-NL-31-INT-2020 fechado al once de febrero de dos mil veinte. No obstante, el pleno de Comisionados señaló que los mismos no fueron ofrecidos como prueba en el referido informe, por lo que se tendrán por no incorporados en el presente caso.

En la fase de alegatos, la parte apelante argumentó -en lo medular- que la información que se ha pedido no busca vulnerar la intimidad de las personas, ya que no se buscan datos que pueden identificar a las personas que estuvieron involucradas, sino que la finalidad de la información solicitada es la busca, el por qué cerró una empresa, por qué se decidió cerrar una empresa, cuales son las empresas que se cerraron y cuales son las empresas que son incluidas en el programa implementado por la presidencia.

Por su parte, la apoderada del ente obligado manifestó -en lo medular-, que la información fue proporcionada de manera parcial debido a que existían requerimientos que son catalogados como información confidencial de conformidad al Art. 6 literal a), junto con el 24 de la LAIP, ya que se pretende resguardar los datos personales de las personas. Alegó a manera de ejemplo que la difusión del por qué una empresa cerro, puede afectar la dignidad y el derecho a la imagen de las personas. En consecuencia, solicitó que se confirme la resolución de la oficial de información.

Análisis del caso:

Con base a lo argumentado por las partes, este Instituto delimita el objeto de controversia en determinar si la siguiente información solicitada es confidencial: *a) La empresa de la que provenían los demandantes; b) Razón por la que fue cerrada la empresa; c) La empresa (oferentes) a la que han sido reubicados; d) Edad del demandante; e) Salarios del demandante en la empresa inicial; y f) Salario del demandante en la empresa oferente.*

En este sentido, el análisis jurídico del presente caso seguirá el *íter* lógico siguiente: **I)** Breves consideraciones del principio de máxima divulgación y sus efectos; **II)** Consideraciones con respecto al Derecho de Acceso a la Información Pública y la Información Pública Oficiosa; **III)** Consideraciones con respecto a la información catalogada como confidencial; y, **IV)** Aplicación al presente caso.

I. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el Sistema Interamericano 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, “toda 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 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 CIDH, 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

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.

obligados⁴, son: 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 regulación.⁷

II. Dicho lo anterior, el acceso a la información pública es un derecho constitucional implícito, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn) pero que, a pesar de ello, tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn. El DAIP comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan *interés público*. Este derecho a saber se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a las informaciones en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.

El Art. 6 letra “c” de la LAIP establece que es información pública aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Para la entrega de la información, la LAIP ha diseñado un proceso expedito en el que los oficiales de información cumplen un rol importante al realizar gestiones encaminadas a satisfacer el derecho de toda persona a acceder a la información pública.

Por otro lado, de conformidad al principio de transparencia activa, existe cierto tipo de información pública que tiene que estar disponible, completa y actualizada para toda

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 Ídem.

⁷ Ídem.

persona sin necesidad que se realicen solicitudes de información para obtenerla, surgiendo así la categoría de información **pública oficiosa**, la cual se encuentra desarrollada en el Art. 10 de la LAIP.

No obstante, el DAIP no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio; sin embargo, tales restricciones no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar previamente establecidas por el legislador. De esta manera, se previene que la administración pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información que solicitan los ciudadanos y, se garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

III. En este sentido. En este sentido, 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*”

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**. En todo caso, debe interpretarse de modo restrictivo. Lo anterior, fue ratificado en la sentencia definitiva de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de fecha 31 de octubre de 2018, en el proceso de referencia 394-2015. (*resaltado proveído*)

III. Retomando el argumento planteado por el ente obligado, la información relacionada a *La empresa de la que provenían los demandantes; Razón por la que fue cerrada la empresa; La empresa (oferentes) a la que han sido reubicados; Edad del demandante; Salarios del demandante en la empresa inicial; Salario del demandante en la empresa oferente, por ser información que se encuentra en custodia y conservación clasificada como*

Confidencial de personas naturales y jurídicas por la Directora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, es de carácter confidencial con relación al Art. 6 literal a), junto con el 24 de la LAIP, ya que se pretende resguardar los datos personales de las personas.

Al respecto cabe mencionar que la confidencialidad de la información alegada, en el marco del Derecho de Acceso a la Información Pública, el ciudadano tiene la total facultad de solicitar cualquier información ante los entes obligados. Sin embargo, si la información solicitada fuere confidencial o reservada, no solo tiene el deber de así declararla – el ente obligado- sino también, de explicar, fundamentar, o motivar por qué la información solicitada se encuentra dentro de esas categorías. Dicho de otra forma, el ente obligado debe probar que la información que se le solicita es de carácter clasificado, ya sea confidencial o reservada, y así declararlo.

Para el presente caso, el ente obligado no justificó de una manera razonable el por qué la información en comento tiene el carácter de información confidencial, únicamente se limitaron a decir que la misma tiene esa característica con base al Art. 6 literal a), junto con el 24 de la LAIP, ya que se pretende resguardar los datos personales de las personas y que puede perjudicar el derecho a la intimidad de las personas.

Por otra parte y tal como lo argumentó la parte apelante, se hizo del conocimiento público que el presidente de la República anunció lanzamiento del programa de Reubicación Laboral Digna, que impulsaría el **MTPS**, la cual busca garantizar que a todas las personas que han perdido sus empleos por los cierres de los locales que se les señaló graves faltas a la ley, tendrían una reubicación laboral, donde no perdieron ningún día de pago.

Ahora bien, se procederá a analizar los requerimiento que fueron catalogados como información confidencial:

- a) *La empresa de la que provenían los demandantes (nombre de la empresa); b) Razón por la que fue cerrada la empresa;*

Con relación a esta información, este Instituto advierte que dentro del **MTPS** existe la Dirección General de Inspección de Trabajo, la cual según consta en su manual de descripción y funciones, una de sus principales funciones es la labor de inspección de los lugares de trabajo. Dicha inspección tiene por objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y las normas básicas de seguridad y salud ocupacional.

Asimismo, otras de sus atribuciones que enmarca el manual de organización y funciones es la de clausurar a solicitud del Director General de Previsión Social, todos aquellos centros de trabajo que ofrezcan peligro grave para la vida, integridad física o salud de los trabajadores.

En este sentido, sobre esta información existe un interés público para los ciudadanos, ya que si el **MTPS** cuando toma la decisión de cerrar un establecimiento de trabajo, la población tiene el derecho de conocer los motivos por los cuales se tomaron dichas acciones para la clausura de dicho local.

Por otra parte, no hay que perder de vista que dicha información constituye información pública oficiosa, ya que las resoluciones que tome la Dirección General de Inspección de Trabajo, deben de estar en el portal de transparencia del ente obligado, si necesidad que estas sean solicitadas, tal como lo establece el Art. 10 numeral 24 de la LAIP.

Cabe resaltar que las resoluciones ejecutoriadas que emite la Dirección General de Inspección de Trabajo deben estar debidamente fundamentadas, se debe expresar del por qué se emite una sanción o el por qué se clausurará un establecimiento o empresa. Asimismo, se observa que en dichas resoluciones se incluye el el nombre de la empresa a la cual se le interpondrá la sanción. tal como se observa por ejemplo en la resolución con número de referencia 0745-19 (7233-IC-03-2019-E-SS) y 0743-19 (19511-IC-09-2019-E-SS) que se encuentran en el portal de transparencia del MTPS.

En consecuencia y para la aplicación del presente caso, la información relacionada a *la empresa de la que provenían los demandantes y la razón por la que fue cerrada la empresa*, es información de carácter pública.

- *c) La empresa (oferentes) a la que han sido reubicados;*

Tal como se ha mencionado antes, si la información solicitada fuere confidencial o reservada, no solo tiene el deber de así declararla – el ente obligado- sino también, de explicar, fundamentar, o motivar por qué la información solicitada se encuentra dentro de esas categorías.

Para el presente caso el ente obligado no motivó adecuadamente las razones por las cuales la información en comento es información confidencial. En este sentido y retomando lo expresado en el romando I del presente análisis del caso, reconoce en base al principio de máxima publicidad que la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley.

Asimismo, dado que esta información solicitada está en el marco del programa de Reubicación Laboral Digna, mismo que está impulsando el **MTPS** donde una de sus finalidades es la reubicación de los trabajadores, la misma información se vuelve de interés público, siempre y cuando esta información esté en poder del ente obligado.

En consecuencia, si esta información la posee el **MTPS**, y con base al principio de máxima publicidad, dicha información se vuelve pública, ya que no se logra identificar causales de confidencialidad que vulneren la esfera jurídica tanto de las personas jurídicas, como de las personas naturales. Por lo que se deberá entregar el nombre de la empresa (oferentes) a la que han sido reubicados los trabajadores, ya que no se identifican a los trabajadores que han sido reubicados.

- *d) Edad del demandante; e) Salarios del demandante en la empresa inicial; y f) Salario del demandante en la empresa oferente.*

Con relación a esta información, se advierte que la información relacionada a la edad de las personas, entran en la categoría de dato personal -Art. 6 letra a)-, ya que esta información puede volver identificable a una persona. Asimismo, en cuanto a los salarios del demandante de la empresa inicial y oferente, se advierte que esta información es generada por entidades privadas, por lo que no se encuentran obligados al cumplimiento de la LAIP.

No obstante lo anterior, el Art. 34 letra “a” de la LAIP señala que se puede proporcionar o divulgar datos personales, sin el consentimiento del titular cuando fuere necesario por razones estadísticas, científicas o de interés general siempre que no se identifique a la persona a la que se refieran.

Este Instituto es enfático en establecer que para que opere lo dispuesto en el Art. 34 letra “a” deben cumplirse dos requisitos: i) que la información proporcionada no permita identificar o realizar perfiles de las personas de las que se divulgan los datos; y, ii) que los datos estadísticos solicitados obren en poder del ente obligado, según lo dispuesto en el Art. 62 de la LAIP; es decir, que se entregará en caso que la información se encuentre en poder de los entes obligados.

En este sentido, este Instituto como principal garante a la protección de datos personales, dado la naturaleza de la información solicitada y para garantizar el derecho de acceso a la información pública de la ciudadana, en cuanto a lo relacionado a la edad de las personas, siendo esta una información que posee el **MTPS**, este Instituto considera procedente entregar una versión estadística de esta información, siempre y cuando no permita identificar a las personas que están dentro de este programa. Para ello, se puede entregar un rango de edades de las personas que se encuentran en este programa

De igual forma, en cuanto al salario del *salarios del demandante en la empresa inicial, y el salario del demandante en la empresa oferente*, siempre y cuando esta información esté en poder del MTPS y con base al principio de máxima publicidad, se puede entregar dicha información en versión estadística por rangos, siempre y cuando no permita identificar a las personas que estén en dicho programa, ni el salario con exactitud, pues son entes privados no obligados a la LAIP.

En consecuencia, con todo lo relacionado anteriormente, este Instituto considera procedente modificar la resolución de la oficial de información del **MTPS**, y ordenar la entrega de la información relacionada a: a) *La empresa de la que provenían los demandantes;* b) *Razón por la que fue cerrada la empresa;* y c) *La empresa (oferentes) a la que han sido*

reubicados. Y en cuanto a la información relacionada a: a) Edad del demandante; b) Salarios del demandante en la empresa inicial; y, f) Salario del demandante en la empresa oferente, entregarla en una versión estadística que no permita la identificación de las personas que están dentro del programa mencionado anteriormente.

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cn, 48, 94, 96 letra “d” y 102 de la LAIP, 79 y 135 de la LPA y con relación a los argumentos brindados con respecto a la emergencia nacional que vive nuestro país en la actualidad, este Instituto, **resuelve:**

a) Modificar la resolución de la Oficial de Información del **MTPS**, de fecha 18 de febrero del corriente año, en cuanto a la información que no fue entregada.

b) Ordenar al titular del **MTPS**, que en el plazo de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificación de la presente resolución, entregue a **Carmen Valeria Escobar Castillo** la información concerniente a: *a) La empresa de la que provenían los demandantes; b) Razón por la que fue cerrada la empresa; y c) La empresa (oferentes) a la que han sido reubicados. Y en cuanto a la información relacionada a: a) Edad del demandante; b) Salarios del demandante en la empresa inicial; y f) Salario del demandante en la empresa oferente, entregarla en una versión estadística por rangos, que no permita la identificación de las personas que están dentro del programa mencionado anteriormente, ni la edad y salario exacto.*

c) Ordenar al titular del **MTPS** que, por medio de su titular, dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo mencionado en el literal b) de la presente parte resolutive, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la obligación contenida en el literal de esta parte resolutive, el cual incluya un acta en la que conste la documentación entregada al apelante, así como su recepción; bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio y la ejecución forzosa de conformidad al Art. 32 de la LPA. Este informe puede ser remitido vía electrónica a la dirección: **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

