



NUE 13-A-2022

XXXXX contra el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

Descripción del caso

I. El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por el ciudadano **XXXXX** -en adelante “la parte apelante” o “el apelante”-, en contra de la resolución emitida por la oficial de información del **Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)** -en adelante “ente obligado”-, bajo la referencia 03-SI-2022, de fecha veintiuno de enero del año dos mil veintidós.

Al respecto, el apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del **TEG**, una solicitud en la que requirió información concerniente a: *“Cantidad, nombres de personas y unidades en que han sido asignados practicantes jurídicos, en aplicación al convenio institucional de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA y EL TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL PARA LA ACREDITACIÓN DE LA PRÁCTICA JURÍDICA actualmente y que se encuentran actualmente en su práctica jurídica”*.

Al respecto, de acuerdo a la documentación presentada junto al respectivo recurso de apelación, la oficial de información del **TEG** argumentó que, como parte del proceso interno realizado, tramitó la solicitud de información en los términos siguientes:

Requerimiento 1: *Cantidad y unidades en que han sido asignados practicantes jurídicos que se encuentran actualmente en su práctica jurídica en aplicación del Convenio Interinstitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Ética Gubernamental para la acreditación de la práctica jurídica; y,*

Requerimiento 2: *Nombres de practicantes jurídicos que se encuentran actualmente en su práctica jurídica en aplicación del Convenio Interinstitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Ética Gubernamental para la acreditación de la práctica jurídica.*

Posterior a ello, la oficial de información brindó respuesta a la solicitud parcialmente, entregando lo relacionado en el requerimiento 1; no así la documentación dispuesta en el requerimiento 2, denegando su acceso bajo el argumento que los nombres de los practicantes jurídicos en virtud que dicha información es de carácter confidencial.

Con relación a lo resuelto, el apelante manifestó su inconformidad en el sentido que los practicantes jurídicos pueden ser catalogados como servidores públicos ad honorem, lo cual significa que los nombres de los mismos no deben ser catalogados como información confidencial.

II. El Instituto admitió la apelación y delimitó el objeto de controversia a conocer sobre la confidencialidad en su dimensión de datos personales de la información relacionada a: *Nombres de practicantes jurídicos que se encuentran actualmente en su práctica jurídica en aplicación del Convenio Interinstitucional de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Ética Gubernamental para la acreditación de la práctica jurídica.* De igual forma, designó al Comisionado Gerardo José Guerrero Larín para instruir el presente procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

De igual forma, 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 le corrió traslado al **TEG** para que rindiera su informe justificativo.

Al respecto, el ente obligado manifestó -en lo medular- que con base al criterio emitido por la honorable Sala de lo Contencioso Administrativo (SCA) en el proceso con referencia 21-20-RA-SCA la información requerida le fue denegada al solicitante por estar clasificada como confidencial. Por otra parte, dentro del referido informe se expresó que en el presente caso no es posible que el Pleno de este Instituto aplique de manera directa lo establecido en el Art. 235 de la Constitución de la República (Cn)- tal como fue requerido por el apelante-, pues con la respuesta brindada no se está en presencia de alguna vulneración a los preceptos constitucionales a raíz del precedente de la SCA, ya que, el derecho de acceso a pública no es absoluto, dado que él mismo admite excepciones que se producen a la luz de la ponderación de cada caso en concreto, siendo para el caso de mérito, la información confidencial.

En esa misma línea, se expuso que el apelante ha errado al considerar que los practicantes asignados al **TEG**, tienen la calidad de servidores públicos ad honorem, señalando que con base a los Arts. 2 y 3 del Reglamento de la Práctica Jurídica emitida por la Corte Suprema de Justicia, la práctica jurídica tiene la finalidad de que el interesado complete su formación profesional de

conformidad con lo dispuesto en el Art. 140 de la Ley Orgánica Judicial (LOJ), a fin de que se le autorice como Abogado de la República. Por lo que, se concluyó en que la información denegada por la oficial de información del TEG es información confidencial de particulares, respecto de la cual existe una obligación legal de protección frente a terceros que sean ajenos a la misma, de acuerdo a lo previsto en los Arts. 2 inc. 2° de la Cn, 32, 33, 34 y 76 inc. 1° letra b) de la LAIP.

III. El dieciocho de octubre del año dos mil veintidós, se llevó a cabo la audiencia oral relacionada con el presente caso, con la presencia de las partes: **XXXXXX**, en su calidad de apelante; y en representación del ente obligado, comparecieron los licenciados: **XXXXXX** y **XXXXXX**.

En la etapa probatoria de dicha audiencia, la parte apelante presentó como prueba lo siguiente: en primer lugar, un documento que contiene una declaración personal de propia parte; y en segundo lugar, el ciudadano solicitó que se ratificara como prueba la práctica de un reconocimiento judicial, con lo cual pretendía probar que los practicantes jurídicos son en realidad servidores públicos ad-honorem.

En igual sentido, los apoderados del ente obligado ratificaron como medio probatorio el expediente administrativo digital, con el que pretendían probar que la decisión impugnada fue emitida con base a la Ley de Acceso a la Información Pública.

Posteriormente, luego de la deliberación respectiva, el Pleno de Comisionados resolvió rechazar por unanimidad la prueba incorporada por la parte apelante, por no cumplir con los requisitos de pertinencia y utilidad; y por otra parte, admitir la prueba presentada por el ente obligado por ser pertinente y útil.

En la fase de alegatos, la parte apelante manifestó -en lo medular- que los practicantes jurídicos son servidores públicos ad honorem, ya que al realizar actividades procesales, jurídicas y administrativas, tienen una calidad de servidores públicos de la administración pública. De igual manera, indicó que se desatendiera la jurisprudencia plasmada en la sentencia emitida con número de referencia 21-20-RA-SCA -en lo referente a solicitar el consentimiento de los practicantes para dar su información- por ser contraria a derecho; y en consecuencia, que se aplique lo dispuesto en el Art. 235 de la Constitución de la República (Cn), en lo relacionado a cumplir con las leyes y la misma Constitución.

Por otro lado, los apoderados del ente obligado manifestaron -en lo medular- que ratifican las actuaciones realizadas por la oficial de información de ese ente obligado, en el sentido que las personas que realizan sus prácticas jurídicas, son consideradas personas particulares y no empleados

públicos; por lo que, indicaron que no es posible entregar los nombres de dichos practicantes, debido a que su información constituye un dato personal, el cual constituye un límite al derecho de acceso a la información pública del ciudadano.

Análisis del caso

El examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **I.** Breves consideraciones del principio de máxima publicidad; **II.** Consideraciones con respecto a la información confidencial en su dimensión datos personales, como límite al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), en relación a información en relación a los nombres de servidores y empleados públicos, como insumo al caso concreto; y, **III.** Consideraciones con respecto a la calidad que ostentan los practicantes jurídicos que están asignados a prestar un servicio a la administración pública en razón de ser el argumento enfatizado por el apelante, para determinar la publicidad o no de los nombres de los referidos profesionales.

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 art. 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”. 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.

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, 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 facilita el acceso de la información pública a toda persona.

También, 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”.

Además, se puede interpretar que los tres efectos del principio de máxima publicidad frente a la información que produzca, administre o se encuentre en poder de los entes obligados, son: a) El derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción; b) La carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada; y, c) Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación.

II. No obstante lo anterior, este Instituto ya ha reiterado en varias ocasiones¹ que el derecho de acceso a la información pública no es absoluto, puesto que está sujeto a ciertas limitantes que condicionan su pleno ejercicio, aunque tales restricciones no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar previamente establecidas en la ley.

En ese sentido, de conformidad con lo previsto por la LAIP, se advierte que una limitante del DAIP lo constituye la información confidencial y reservada, ya que existen objetivos estatales legítimos, valores o bienes jurídicos igualmente relevantes que podrían verse perjudicados por la publicación de información especialmente delicada. De ahí se observa que la administración pública tenga la facultad de negar la información que solicitan los ciudadanos (Sentencia de Inconstitucionalidad 35-2016).

Claro está que la restricción del acceso a la información no debe ser de manera volátil, sino que dicha limitante viene dada por ministerio de ley, es decir, la clasificación de la información bajo esa categoría no se realiza de manera antojadiza o por circunstancias que no se encuentren expresamente detalladas en la Constitución o la Ley.

Dicho en otras palabras y retomando el principio de máxima publicidad citado anteriormente, la naturaleza de información en poder de entidades estatales es por regla general pública, salvo que concurra una causa legalmente justificada que impida que ésta sea proporcionada a los ciudadanos; es decir, el referido principio reconoce que el DAIP puede tener límites bajo el cumplimiento de tal premisa.

En ese mismo sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), ha establecido que la mera presencia de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico trae consigo que muchas leyes inciden sobre ellos, regulando su ejercicio o restringiendo su contenido en distintos supuestos.

¹ Resolución de improponibilidad emitida por el Instituto de Acceso a la Información Pública, a las diez horas y cinco minutos del once de octubre del dos mil veintiuno. Ref. NUE 119-A-2021.

Así, los derechos fundamentales son a la vez límite frente a la ley y objeto de regulación de la misma. Claro ejemplo de ello es la idea que el legislador es una garantía de los mismos a través de la reserva de ley y la determinación normativa².

De ese modo, los límites a los derechos fundamentales se encuentran establecidos por el legislador en la ley que regula el ejercicio del derecho o una ley en sentido formal. Para el caso del DAIP, la LAIP regula algunos límites al derecho, en tanto el legislador clasificó la información en poder del Estado de la manera siguiente: información pública, pública oficiosa, información reservada e información confidencial, constituyendo las últimas dos, excepciones al DAIP: la primera de ellas, con carácter temporal, y la segunda, de carácter perpetuo -de manera excluyente-.

Habiendo establecido lo anterior y previo a analizar si los practicantes jurídicos asignados al TEG pueden ser considerados empleados públicos, primero es importante realizar unas consideraciones con respecto a la mencionada calidad, con la finalidad de determinar cuáles son los límites al derecho de acceso a la información pública y su derecho a la protección de sus datos personales frente a terceros.

En este sentido, la SCA, máximo intérprete del derecho administrativo de nuestro país, emitió una resolución marcada con la referencia 21-20-RA-SCA, dictada a las once horas con treinta minutos del dieciséis de noviembre de dos mil veinte, en donde la referida autoridad determinó -en lo relacionado al presente caso- lo siguiente:

*“[...] el carácter de servidor público de los empleados (...), no es motivo suficiente para excluir la protección de sus datos personales puesto que tal, como se desarrollará en el siguiente apartado, los empleados públicos, a diferencia de los funcionarios, **no poseen una facultad decisoria ni directiva dentro de la institución pública que justifique la divulgación pública de sus datos personales.** (resaltado propio).*

*Esto no quiere decir que nunca se podrá acceder y entregar los datos personales de los empleados públicos; al contrario, según la misma LAIP, su divulgación es procedente **con el consentimiento libre y expreso del titular, o bien sin el consentimiento del mismo, procede su entrega en el caso y formato prescrito en el art. 34 de la LAIP [...]**” (resaltado propio).*

Aunado a lo anterior, con la finalidad de esclarecer el razonamiento citado, la referida Sala también retomó la diferencia entre empleado público y funcionario público, señalando lo siguiente:

² Sentencia Definitiva de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional el día 12 de abril de 2007, en el proceso de referencia 28-2006/33-2006/34-2006/36-2006.

“El funcionario se define por expresar voluntad del Estado, de ahí que sea representativo de este y ostenta poder de decisión frente a los particulares [...].

*Por su parte, los empleados públicos, carecen de poder de decisión, **estos se perfilan como meros ejecutores de instrucciones, por ello, las expresiones que efectúen no forman parte de la voluntad o representación del Estado [...]** (resaltado propio).*

En específico, sobre los funcionarios públicos la LAIP ha determinado que es información pública de divulgación oficiosa relativa al directorio y currículo de los funcionarios públicos incluyendo su correo electrónico institucional.

Por tanto, en virtud del poder de decisión y su principal trascendencia en las actuaciones estatales, si se justifica que el derecho a la protección de datos personales frente al del interés público de conocer tal información.”

Sobre la base de tal premisa, la Sala concluyó que la información relativa **a los nombres y demás información concerniente a los empleados públicos, aun y cuando sus labores de colaboración tienen una incidencia en el ejercicio de la función pública, las mismas siempre se encuentran supeditadas a la decisión final y exclusiva de los funcionarios;** por lo que, dicha circunstancia no denota una razón suficiente para vulnerar el derecho a la protección de datos personales de los empleados públicos. De ese modo, reiteró que dichos datos podrán ser conocidos por los particulares siempre y cuando exista consentimiento de los titulares de los datos -empleados públicos- o en los casos contemplados en el art. 34 de la LAIP. (resaltado propio)

Dicho lo anterior, como una medida de protección de la información personal de cada uno de los servidores públicos, la única manera para que la información relacionada con los mismos sea divulgada, es con el consentimiento expreso de ellos, de conformidad a lo establecido en los Arts. 24 letra c) y 25 de la LAIP.

III. Ahora bien, habiendo aclarado lo anterior, toca dirimir si los practicantes jurídicos del TEG pueden ser considerados empleados públicos, con la finalidad de establecer si la información relacionada a los nombres de los mismos se enmarca en el supuesto descrito en el romano que antecede.

En este sentido, es necesario referirnos a lo establecido en el Arts. 2 y 3 del Reglamento sobre la Práctica Jurídica, en concordancia con lo establecido en el Art. 140 de la Ley Orgánica Judicial, la

cual establece que la práctica jurídica se exige con la finalidad de que el interesado complete su formación profesional; y pueda obtener la autorización para ejercer la abogacía en todas sus ramas.

En concordancia con lo anterior, también hay que tener en cuenta que un practicante jurídico no recibe una remuneración por los servicios que presta a la institución; ya que dicha persona únicamente se encuentra cumpliendo un requisito esencial establecido por las disposiciones citadas anteriormente, para poder ser autorizado como abogado de la república.

Ahora bien, el Art. 6 letra g) de la LAIP define a un servidor público como *“Persona natural que presta servicios ocasional o permanentemente, remunerados o ad honórem, que ejerzan su cargo por elección, nombramiento, contrato u otra modalidad dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Asimismo, comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”*. (resaltado propio)

De lo anterior, se puede observar que una de las condiciones fundamentales para que una persona sea considerada un servidor público, es la forma de contratación de una persona que entra a la administración pública, las cuales están legalmente establecidas en las normativas correspondientes; en cambio, un practicante jurídico para ingresar a realizar sus prácticas a una institución pública, pasa por un procedimiento totalmente diferente, el cual se encuentra previsto en el Art. 7 del Reglamento Sobre Prácticas Jurídicas y que consiste en: *“a) Estar matriculado en cualesquiera de las facultades dedicadas a la enseñanza del Derecho de las Universidades legalmente establecidas en el país, tener la calidad de egresado o graduado de las mismas o haberse graduado en escuelas o facultades equivalentes de Universidades Extranjeras: b) Estar inscrito en los libros o registros establecidos por la Ley, reglamentos o convenios aplicables; y c) Haber aprobado la serie de asignaturas sustantivas y procedimentales que en el pensum de la Carrera integran las materias de la especialidad sobre la que versará la práctica jurídica”*.

Aunado con lo anterior, la Jurisprudencia³ de nuestro país ha mencionado que los servidores públicos: *“están llamados a cumplir una función propia, institucional, de servicio a los intereses generales con objetividad y eficacia”*.

Para ahondar más con relación a lo establecido en los párrafo precedentes, tal como consta en el expediente administrativo relacionado con el caso, mismo que fue ofrecido como prueba por parte

³ Sentencia Definitiva de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional el día 28 de febrero de 2014, en el proceso de referencia 8-2014.

del ente obligado y que constan todas las actuaciones hechas por el mismo, se encuentra una opinión jurídica emitida por el TEG, en fecha veintidós de diciembre del año dos mil veintiuno, la cual está agregada del folio 52 al 54 del mismo, en donde a dicho ente se le consultó si dentro del concepto de servidores públicos ad honorem referidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Ética Gubernamental (LEG), se encuentran aquellas personas o estudiantes en ciencias jurídicas, que desarrollan sus prácticas profesionales como practicantes jurídicos.

Al respecto, en dicha opinión, el TEG argumentó -en lo medular- que, si bien es cierto que los practicantes, desempeñan actividades relacionadas con la prestación de un (servicio público, su vínculo (en calidad de practicantes jurídicos), no deviene de un nombramiento, elección o contrato, en el que se generen las obligaciones, responsabilidades y derechos propios del estatuto de la función pública; como el de la estabilidad laboral, por ejemplo.

En esa misma línea, ese ente obligado señaló que, en cuanto a los servidores públicos, su relación con el Estado se sujeta por medio de una asignación realizada por la autoridad competente, de acuerdo con el perfil profesional requerido por las instituciones públicas en los Convenios que para ese propósito se suscriben, para el desarrollo de actividades jurídicas que le permitan a las personas designadas satisfacer el requisito exigido para recibirse como Abogado de la República, sujetándose a las obligaciones y disposiciones que establece la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Por lo que, el TEG concluyó en la mencionada opinión que las personas practicantes jurídicas no se encuentran dentro de la definición de servidor público ad honorem; y, como lógico corolario, están excluidas del ámbito de aplicación de la LEG, puesto que su forma de vinculación con la Administración Pública no surge a partir de una relación laboral de carácter pública donde se concedan derechos y exijan obligaciones del servicio civil.

Cabe resaltar que de conformidad a lo establecido en el Art. 20 letra b) de la LEG, ese ente obligado tiene la facultad de dar respuestas a las consultas realizadas sobre la mencionada ley.

En consecuencia, **con base a las argumentaciones planteadas anteriormente, este Instituto concluye que los practicantes jurídicos no son considerados servidores públicos, sino que son considerados como personas particulares; y por ende, toda la información relacionada con los mismos, incluyendo sus nombres, es catalogada como información confidencial;** y de igual manera, gozan de protección legal frente a terceras personas de conformidad a lo establecido en los Arts. 24 letra c), 32 letra b) y e), y 33 de la LAIP.

De igual manera, con relación a este tipo de información, de conformidad a lo establecido en los Arts. 25 y 33 de la LAIP, los entes obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información administrados en el ejercicio de sus funciones, **salvo que haya mediado el consentimiento expreso y libre, por escrito o por un medio equivalente, de los individuos a que haga referencia la información.** (resaltado propio)

Ahora bien, no hay que perder de vista que la parte apelante requirió a este Instituto en su recurso de apelación que se desatendiera lo de mediar el consentimiento de los practicantes jurídicos y que se le entregara esa información.

Al respecto, realizar dicha acción vulneraría el principio de legalidad establecido en el Art. 3 numeral 1) de la LPA; y de igual manera, supondría una vulneración a los datos personales de los practicantes jurídicos que se encuentran realizando las prácticas. Por lo que, este Instituto respetuoso del Estado de derecho y consecuentemente sel principio de legalidad, actúa y dicta sus actos sobre las facultades que le son atribuidas de conformidad en el Art 86 inc. tercero de la Cn., no puede pasar por alto o hacer caso omiso de lo que está establecido en la ley o la jurisprudencia de nuestro país; sino que por el contrario, se determinará una resolución conforme a derecho corresponda.

En consecuencia, al verificar que todas las acciones realizadas por ese ente obligado se encuentran efectuadas conforme a derecho, este Instituto considera pertinente confirmar la resolución emitida por la oficial de información del **Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)** bajo la referencia 03-SI-2022, de fecha veintiuno de enero del año dos mil veintidós.

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas; y con base a los Arts. 6 y 85 de la Cn.; 94, 96 letra “b” y 102 de la LAIP, y 134 de la LPA, este Instituto **resuelve:**

a) Confirmar la resolución emitida por la oficial de información del **Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)** bajo la referencia 03-SI-2022, de fecha veintiuno de enero del año dos mil veintidós.

b) Hacer saber a las partes, que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa de conformidad con el art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), dejando expedito el derecho de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si así se considerase necesario.

