

**NUE 45-A-2014 (AA)**  
**QUINTANILLA CALERO contra INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO**  
**SOCIAL**  
**Resolución definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las diez horas y cuarenta y cinco minutos del veintiuno de mayo de dos mil catorce.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido ante este Instituto por el ciudadano **MARCO TULIO QUINTANILLA CALERO**, contra diversas resoluciones emitidas por el Oficial de Información del **INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL**, en adelante ISSS, detalladas en los antecedentes de hecho de esta resolución. Por la parte apelada ha intervenido el **ISSS**, en calidad de ente obligado, por medio de su representante legal.

**A. ANTECEDENTES DE HECHO**

I. El día doce de marzo del año dos mil catorce, el ciudadano **MARCO TULIO QUINTANILLA CALERO** presentó, ante la Oficina de Información y Respuesta del **ISSS**, nueve solicitudes de información, en las cuales requirió que por medio de correo electrónico se le proporcionaran diversos folios de expedientes de licitación, según se detalla a continuación:

<b>Expediente de Licitación</b>	<b>Folios Solicitados</b>	<b>Expediente Administrativo</b>
Q-026-2011	269 al 276, 390, 732, 733, 738 al 745, 949 al 951, 994, 995, 989, 990, 1000 al 1007, 1012 al 1014, 1019 al 1021 y 1156 (folder completo).	1031/2014

Expediente de Licitación	Folios Solicitados	Expediente Administrativo
LP-M- 003-2013	376 al 413, 494, 522 al 528, 596 al 659, 661 al 674, 676 al 680.	1032/2014
Q-037/2011-P-2012	1263 al 1278, 1315 al 1433, 1465 al 1473, 1503 al 1525, 1606 al 1610, 1643 al 1650, 1693 al 1700.	1033/2014
M-003-2013	83, 84, 745 al 752, 827 al 856	1034/2014
Q-037/2011-P-2012	531 al 539, 590 al 598, 713 al 725, 849 al 861, 903 al 913, 1007 al 1017, 1112, 1113, 1206 al 1227, 1129.	1035/2014
Q-026-2011	1061 al 1073, 1084 al 1091, 1368, 1369, 2079 al 2277.	1036/2014
LP-Q-010-2013	372 al 396, 451 al 457, 878 al 946, 1131 al 1186, 1323 al 1331.	1037/2014
LP-Q- 007-2011	634 al 661, 700 al 742, 819 al 836, 1062 al 1087, 1130 al 1166, 1336 al 1399.	1038/2014
LP- 009/2013-Q	754 al 767, 835 al 864, 908, 915, 916, 1044, 1065 al 1067, 1075 al 1078, 1083 al 1100.	1039/2014

Por su parte, el Oficial de Información del ISSS, resolvió las solicitudes antes detalladas manifestando que, con base en el artículo 62 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), el derecho de acceso a la información pública se perfeccionó en el momento en que el solicitante tuvo a su disposición, por medio de la consulta directa, los expedientes originales de la información requerida.

Por no estar de acuerdo con el criterio del referido Oficial de Información, el ciudadano **QUINTANILLA CALERO** interpuso recurso de apelación en contra de cada una de estas resoluciones, los cuales han sido tramitados bajo la referencia **NUE 45 – A – 2014**. El apelante manifiesta en sus diferentes escritos que se le indicó que —en razón del volumen— primero solicitara ver el expediente de licitación para así identificar los folios específicos cuya entrega sería requerida posteriormente. Sin embargo, al efectuar las solicitudes correspondientes, el Oficial de Información emitió las resoluciones objeto de

impugnación en este procedimiento. En razón de lo anterior, el ciudadano **QUINTANILLA CALERO** expresó su clara inconformidad con la modalidad de entrega de la información, puesto que, luego de seguir las instrucciones proporcionadas, requirió que ésta le fuera brindada mediante correo electrónico y no por consulta directa.

**II.** Admitidos el recurso de apelación interpuesto, se designó al Comisionado **JOSÉ ADOLFO AYALA AGUILAR** como instructor del procedimiento. Asimismo, se ordenó al titular del ISSS que rindiera el informe de ley.

En su informe de defensa, el Subdirector General y, por tanto, Representante Legal del ISSS, manifestó —entre otros puntos— que la información es pública, pero el referido funcionario expresó que, de conformidad con el Manual de Normas y Procedimientos de la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del ISSS, para tomar decisiones en temas como la clasificación de información reservada se formó una Comisión Institucional, la cual adoptó la decisión que, según lo establecido en el artículo 62 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) “La obligación de acceso a la información pública se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta directa los documentos que la contengan en el sitio dónde se encuentren..., El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el soporte de la información solicitada”, acordando que este sería el criterio a aplicar a futuras solicitudes.

**IV.** A las diez horas con treinta minutos del día dieciséis de mayo de dos mil catorce, hora y fecha señaladas para la audiencia oral relacionada con este procedimiento, el ente obligado manifestó que confirman que consideran que el derecho se perfeccionó con la consulta directa a la información, asimismo agregó que pueden entregar la información en sesenta días y cobrándole al ciudadano por los costos en los que incurran para obtener la información.

No obstante, el ciudadano **QUINTANILLA CALERO** manifestó no estar de acuerdo con la propuesta, debido a que la LAIP establece que cuando se trata de información remitida por correo electrónico tiene que ser gratuita.

Agregó además que considera que de conformidad con el Art. 4 letra “c” la LAIP establece que la información se tiene que entregar sin discriminación alguna. Agrega que se le pide que acredite que ha participado en las licitaciones para poder tener acceso al expediente completo, situación que viola el Art. 2, puesto que no se tiene que sustentar el interés en la información. Por lo tanto, decir que solo puede ver el expediente en forma parcial es una infracción muy grave según el Art. 76 letra “e” negarse a entregar información sin la debida justificación. Además el Oficial de Información del ISSS no me ha respondido las solicitudes de información de manera diligente, comete infracciones graves contempladas en el Art. 76 letra “a” actuar con negligencia en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información, puesto que en octubre del año pasado se le entregaba la información de conformidad a la Constitución de la República, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Ley de Acceso a la Información Pública, Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública. Ahora deniegan la información, no permiten revisar al expediente por ello considero que además de violentar mi derecho están actuando en una forma abusiva porque pretenden limitar el expediente de licitaciones y no me dejan tomar fotografías en consulta directa, eso va en contra del criterio de máxima publicidad.

## **B. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) Breves consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y sus formas de ejercicio; (II) Análisis sobre el Principio de Gratuidad en relación con la información solicitada por el apelante; y (III) Procedimiento a seguir en caso de posible comisión de infracciones contempladas en la LAIP por parte de un servidor público.

**I.** Como ya se afirmó por parte de este Instituto en la resolución NUE 14 al 34, 38 y 44-A-2014 (MV), el fomentar la cultura de transparencia es uno de los principales fines de la LAIP. Para alcanzar dicho fin es necesario que el Estado genere los mecanismos necesarios para hacer llegar a los ciudadanos la información sobre sus proyectos y la forma en la que está disponiendo de los fondos o recursos públicos. Es por ello que la LAIP crea la categoría de información pública oficiosa.

Dentro de sus fines, la LAIP también persigue que los ciudadanos tomen un rol activo en la búsqueda de información pública, esto mediante la promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y en la fiscalización del ejercicio de la función pública. Para alcanzar este fin, los ciudadanos tienen el derecho a solicitar todo tipo de información que sea generada, administrada o se encuentre en poder de algún ente obligado, sin necesidad de sustentar su motivación.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que la LAIP y la doctrina reconocen categorías de información pública, en virtud de las cuales el DAIP no es ilimitado. Así, existe información que por su naturaleza tiene que estar temporalmente restringida al público. A dicha información se le denomina *información reservada*. Asimismo existe otra categoría de información, la cual únicamente interesa a su titular y a la esfera de personas autorizada por éste, es decir, la *información confidencial*.

Para el caso en comento, a pesar que en las resoluciones del Oficial de Información del ISSS, no se ha reconocido que la información solicitada es de carácter público, en el desarrollo de la Audiencia Oral, se declaró que efectivamente se trata de información pública y de ahí que se le permitió la consulta directa. Según la LAIP la **información pública** es 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.

La LAIP brinda una categoría especial para cierto tipo de información pública, la cual tiene que estar a disposición de los ciudadanos sin necesidad de solicitudes de información directas, esta es la información pública oficiosa. El elevar la información pública a una categoría de información pública oficiosa constituye un elemento del principio de máxima publicidad, el cual busca que la información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible. De lo anterior se concluye que la información además tiene que ser entregada en forma íntegra, gratuita y expedita.

De conformidad con el Art. 10 ordinal 19 de la LAIP, las contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme constituyen información pública oficiosa. En tal sentido, dado que la información objeto de este procedimiento de apelación se

encuentra relacionada con documentos contenidos en diversos expedientes de licitación pública, debe entenderse que los datos solicitados no están sujetos, en principio, a ningún tipo de restricción.

En el caso en análisis, el ciudadano **QUINTANILLA CALERO** realizó solicitudes de información de varios folios de las licitaciones Q-026-2011, LP-M- 003-2013, Q-037/2011-P-2012, M-003-2013, Q-037/2011-P-2012, Q-026-2011, LP-Q-010-2013, LP-Q-007-2011 y LP- 009/2013-Q. El Oficial de Información denegó la entrega a la información aduciendo que el acceso a esa información había sido satisfecho en un procedimiento anterior.

Este Instituto es del criterio que todo caso tiene que ser resuelto conforme a la petición del ciudadano, no con relación a trámites anteriores que haya realizado el ciudadano. Debido a que Oficial de Información no se pronunció sobre la clasificación de la información solicitada por el ciudadano, prevalecerá el criterio establecido en las resoluciones NUE 43-A-2014 y NUE 50 y 55-A-2014, ambas con fecha treinta de abril del corriente año, en dónde se estableció que todo proceso en el que el ciudadano ha tenido acceso por consulta directa, se interpreta que la información solicitada posterior a este proceso se considera como Información pública.

Dicho lo anterior, es preciso aclarar que, en sus solicitudes de información, los ciudadanos pueden elegir la modalidad en la que prefieren que ésta se otorgue, la cual incluye consulta directa, copia simple o certificada, e incluso que ésta le sea remita mediante correo electrónico. Y es que, el DAIP garantiza que los ciudadanos puedan solicitar información y además *recibirla en los términos y modalidad en que ha sido solicitada*, es decir, que si un ciudadano ha solicitado que la información se le entregue por medio de correo electrónico, en principio, deberá respondersele en ese modo para que el DAIP se tenga por satisfecho.

Esta facultad o derecho de determinar la modalidad en que se desea recibir la información solicitada, ha sido reconocida por nuestro ordenamiento jurídico en los Arts. 66 letra “d” y 83 letra “c” de la LAIP, el primero de los cuales faculta al ciudadano para señalar la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información; y, el segundo de los

cuales, contempla como causa para interponer recurso de apelación la no conformidad con la modalidad de entrega de la misma.

Con base en el Principio de Máxima Divulgación aplicable en materia de DAIP, el acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, por lo que toda decisión desfavorable debe estar debidamente motivada. En el caso en análisis, el Oficial de Información del ISSS lejos de interpretar el Art. 62 de la LAIP en su dimensión más favorable, se limita a citarlo y a expresar que con la consulta directa se perfeccionó el DAIP.

En línea con lo anterior, es indispensable resaltar que, si bien es cierto el citado artículo 62 establece que la obligación de acceso a la información pública se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta directa los documentos que la contengan en el sitio en que se encuentren, esta disposición no debe de interpretarse ni de aplicarse de manera aislada.

El ente obligado, en su informe y en sus diferentes alegaciones, omite citar la parte final del inciso 1º así como el inciso final de la disposición en análisis, en los cuales consta expresamente que la obligación en referencia también se tendrá por cumplida mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio tecnológico conocido o por conocerse; y, que el acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el soporte de la información solicitada. Estos elementos omitidos de manera deliberada son relevantes para el caso en concreto y deben tomarse en consideración al momento de interpretar la LAIP y de resolver las diferentes solicitudes de información que se presenten.

En el marco de las disposiciones legales citadas, deberá entenderse, entonces, que el DAIP se ha perfeccionado mediante la consulta directa en aquellos casos en que el sujeto lo ha solicitado de ese modo, ha consentido en que la información se le proporcione bajo dicha modalidad o el soporte en que se encuentra la información no permite que se entregue de otra manera.

En el caso en análisis, el apelante ha solicitado información documental que consta en los diferentes expedientes de los procedimientos de licitación a los que solicitó acceso. La

Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en su Art. 15, respecto del expediente institucional de contrataciones, prescribe expresamente que la UACI debe llevar registro de todas las contrataciones realizadas en los últimos diez años, que permita la evaluación y fiscalización que deben realizar los organismos y autoridades competentes, así como un registro de oferentes y contratistas, a efecto de incorporar información relacionada con el incumplimiento y demás situaciones que fueren de interés para futuras contrataciones o exclusiones, el cual **podrá elaborarse en forma electrónica y serán de carácter público.**

De lo antes expuesto se deduce que: El ente obligado ha realizado una interpretación restrictiva del Art. 62 de la LAIP, mediante el cual pretende imponer un límite ilegítimo al DAIP, puesto que mediante la actuación impugnada pretende limitar al solicitante a la entrega de la información solicitada independientemente de la forma requerida por el interesado, sobre todo cuando en casos como éste, es evidente que el soporte físico de la información perfectamente permite su entrega por medios electrónicos. Esta limitación es aún más arbitraria, en casos como el presente en que el mismo ente obligado ha orientado al ciudadano a realizar una consulta directa como fase previa para que identifique los folios que realmente le interesan para posterior a esto efectuar un nuevo proceso de acceso a la información solicitando copias de forma electrónica de los folios específicos que son realmente de su interés, luego de lo cual, ilegalmente, el oficial de información del ISSS pretende tener por perfeccionado el DAIP basado en un procedimiento de acceso a la información anterior al caso que so aqueja.

Finalmente, este Instituto considera conveniente señalar, tal como lo hizo en el caso NUE 14 al 34, 38 y 44-A-2014 (MV) que la Comisión Institucional a que hizo referencia el ente obligado en su informe, cuyo criterio se tomó como base para emitir la resolución impugnada, ha sido creada por un Manual, por lo que carece por completo de jerarquía normativa para limitar el DAIP, en la forma señalada en los párrafos precedentes. Y es que, como ya ha establecido este Instituto en resoluciones anteriores, el DAIP es un derecho fundamental derivado del Derecho a la Libertad de Expresión contenido en el artículo 6 de la Constitución, por lo que cualquier limitación que desee imponerse se encuentra sujeta al Principio de Reserva Ley. En otras palabras, las limitaciones al DAIP deben estar



determinadas por la ley y no derivarse de criterios emitidos por entes administrativos internos.

Además, para el caso en análisis, este Instituto también rechaza la decisión adoptada por la Comisión, puesto que, se trata de información pública oficiosa, la cual debe estar a disposición de los sujetos a través de cualquier medio. Así, si un ciudadano solicita que se le envíe por correo electrónico, bajo las condiciones antes expuestas, es obligación del ente brindar la información en el plazo establecido por la LAIP.

Asimismo, con base en la LAIP, este Instituto fomenta que los entes obligados utilicen tecnologías de la información o que, por lo menos, las implementen dentro de un plazo razonable. Por lo tanto, es pertinente que la Administración Pública utilice sus recursos para hacer que la información pública oficiosa, como la solicitada por el apelante, se encuentre en formato electrónico para que pueda estar a disposición de los ciudadanos de manera expedita.

Finalmente, dado que en el caso en análisis, el apelante ha pedido más de mil folios de ocho expedientes de licitaciones, es pertinente que se extienda el plazo para la entrega de la información, el cual no debe ser extremadamente amplio puesto que el DAIP debe ser expedito. En tal sentido, y atención a lo expuesto en la audiencia oral en que El oficial de Información propuso entregar la información en un plazo de sesenta días, y en vista que no hubo acuerdo de ambas partes, este Instituto considera oportuno ordenar su entrega dentro de un período menor al propuesto, ya que existe un antecedente de un caso similar NUE 14 al 34, 38 y 44-A-2014 (MV) en donde se otorgó sesenta días para la entrega de una mayor cantidad de folios.

**II.** Una vez determinado que la información tiene que ser entregada de acuerdo a la modalidad solicitada por el ciudadano, es procedente ahora analizar el costo asociado a la misma que el ente obligado pretende imponer al apelante. En este sentido, este Instituto considera oportuno realizar un análisis sobre el Principio de Gratuidad en relación con la información solicitada por el apelante.

Según lo establecido en la LAIP, los únicos límites al acceso a la información pública se dan cuando se trata de información reservada o confidencial, no así cuando un ciudadano realice muchas solicitudes de información a una misma institución. Es decir, la LAIP establece una obligación positiva de suministrar de manera oportuna, completa y accesible la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso. De este modo la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, éstas “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público” (Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 198 de septiembre de 2006). Por tanto, las entidades del Estado deben garantizar la satisfacción del DAIP con un procedimiento expedito, el cual debe ser de **bajo costo**, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información.

De lo anterior se desprende que el acceso a la información pública se rige por el Principio de Gratuidad, el cual consiste en que el acceso a la información esté libre de costo o que estos se encuentren dentro de los límites de lo razonable. Dicho principio se ve reflejado en el Art. 61 de la LAIP, el cual establece que la reproducción y envío de la información será sufragada por el solicitante, si bien su valor **no podrá ser superior al de los materiales utilizados o costo de remisión**. Con esta disposición, se busca evitar que la Administración Pública, de manera arbitraria, establezca costos excesivos para brindar la información y de esta manera limite el ejercicio del DAIP. Aunado a lo anterior, el legislador estableció que el **envío por vía electrónica no tendrá costo alguno**, situación que ha ocurrido en el caso en comento, puesto que esta es la forma en la que el ciudadano solicitó obtener la información.

En conclusión, el número de solicitudes de información presentadas por un ciudadano a un mismo ente obligado no es una causal para denegar la información, ni para establecer costos elevados de reproducción de la misma, ya que esto tendría como consecuencia un claro impedimento al pleno ejercicio del DAIP.

**III.** Una vez identificado que la información tiene que ser entregada de acuerdo a la modalidad solicitada por el ciudadano y además que, cuando se requiere que las solicitudes de información sean entregadas en formato electrónico, no tiene que incurrir en costo alguno de conformidad al Principio de Gratuidad, resulta pertinente analizar el procedimiento a seguir en caso que un ciudadano identifique una posible infracción a la LAIP.

En la audiencia oral del 16 de mayo del corriente año el ciudadano QUINTANILLA CALERO manifestó que el Oficial de Información del ISSS está violando la LAIP, en concreto la infracción muy grave letra “e” y la infracción grave letra “a” del Art. 76 del referido cuerpo normativo.

El Art. 79 de la LAIP habilita a los ciudadanos a realizar denuncias por las infracciones contempladas en la ley, por ello, este Instituto considera pertinente iniciar un procedimiento sancionatorio por la posible comisión de las faltas anteriormente descritas. En este sentido, es necesario que el servidor público SAMMY DALLY ESPINAL DIAZ conozca del inicio de este procedimiento y pueda hacer uso de las garantías que la ley brinda.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y las disposiciones legales citadas y Arts. 6 y 18 de la Constitución de la República, 52 inc 3°, 58 letra d, 90, 94, 96 letra d y 102 de la LAIP, 79 y 80 del RELAIP y 217 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República, este Instituto RESUELVE:

a) **Revocáse** las resoluciones apeladas pronunciadas por el Oficial de Información del ISSS, con referencias 1031/2014, 1033/2014, 1034/2014, 1037/2014, 1038/2014, 1039/2014, 1036/2014, 1032/2014 y 1035/2014 por no estar apegadas a derecho.

b) **Ordénase** al Director del ISSS, que a través de su Oficial de Información, permita al señor **MARCO TULIO QUINTANILLA CALERO** el acceso a la información solicitada, enviándole por correo electrónico, **DE MANERA GRATUITA**, en un plazo de **CUARENTA Y CINCO DÍAS CALENDARIO** los folios solicitados de las licitaciones Q-026-2011, LP-M-003-2013, Q-037/2011-P-2012, M-003-2013, Q-037/2011-P-2012, Q-026-2011, LP-Q-010-2013, LP-Q-007-2011 y LP-009/2013-Q, los cuales se encuentran detallados en los antecedentes de hecho de esta resolución.

c) **Iniciése procedimiento administrativo sancionador** en contra del servidor público SAMMY DALLY ESPINAL DIAZ, Oficial de Información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la posible infracción muy grave letra “e” y grave letra “a” del Art. 76 de la LAIP.

