

NUE 226-A-2018 (AC)

Milán Ramos contra Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las doce horas con un minuto del veinte de mayo de dos mil diecinueve.

1. Descripción del caso:

Stephanie Judith Milán Ramos (en adelante la apelante), apeló de la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**, en la que denegó la información solicitada concerniente a: “la base de datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM) para los últimos 5 años en formato SPSS [Statistical Package for the Social Sciences]¹ con énfasis en la sección 1 y sección 20 de dichas bases. Les pido eliminen la información confidencial de los registros y nada más incluyan datos generales como sexo, edad y las otras variables que no contengan información categorizada como confidencial”.

Por su parte, la oficial de información del **MAG** resolvió que: de acuerdo a lo informado por la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA), la Base de datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM), es información confidencial, porque dichas bases incluyen datos personales de los productores y de su grupo familiar, así como información de producción de cada unidad agropecuaria”.

La apelante manifestó su inconformidad con lo resuelto argumentando que este tipo de información debe ser pública, y que se debe preparar una versión pública de la misma.

¹ Es un conjunto de programas orientados a la realización de análisis estadísticos aplicados a las ciencias sociales. Con más de 30 años de existencia es, en la actualidad, el paquete estadístico con más difusión a nivel mundial. Consultado el 2 de mayo a las 10:35 a.m., en el sitio: http://www.ugr.es/~metcuant/asignaturas/docencia/estadistica%20aplicada/SPSS/SPSS_T1.pdf

Este Instituto admitió la apelación y designó al comisionado **Max Fernando Mirón Alfaro** conforme al artículo 87 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP); sin embargo, debido a que su periodo de nombramiento finalizó el 22 de febrero del presente año, su caso fue reasignado a **José Alirio Cornejo Canjura**, quien mediante Acuerdo Ejecutivo N° 104 de fecha 20 de febrero de 2018, consta que fue nombrado como Comisionado Propietario por las Asociaciones Profesionales; siendo este último, el comisionado a cargo de instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

Tanto en el informe justificativo como en audiencia oral, el **MAG** ratificó lo resuelto por la oficial de información, agregando que dicha base se encuentra entre las excepciones que cita el art. 24 de la LAIP, y Art. 39 del Reglamento de la mencionada ley, como información confidencial.

También, manifestó que al tratarse de datos oficiales, por cuanto han sido obtenidos por esa institución, en cumplimiento a mandato legal expreso, de proporcionarlos libremente sus resultados se corre el riesgo de que los mismos puedan ser manipulados a conveniencia de intereses particulares, por lo que al brindar una versión pública, no se podría acceder a proporcionarla en el formato SPSS, por la fácil edición desde ese dominio.


En la audiencia oral, compareció la apelante donde ofreció prueba que no se encontraba incorporada en el expediente, consistente en línea de correos electrónicos donde solicita información estadística en formato SPSS a otra institución pública, que es la DIGESTYC (Dirección General de Estadísticas y Censos); fundamentado en que la encuesta agropecuaria de propósitos múltiples —ENAMP—, y la encuesta de hogares de propósitos múltiples —EHPM—, tiene una estructura bastante similar con la agropecuaria, y se la entregaron sin ningún obstáculo y eliminaron la información confidencial la cual puede utilizarla para diferentes estudios.

Asimismo, la apelante manifestó que la prueba presentada recae en el objeto que las encuestas son financiadas con fondos públicos; por lo tanto, es información pública, reconoce que esa información debe utilizarse como instrumento de investigación, para la creación de políticas públicas y se desconoce si en realidad estos instrumentos están

disponibles al público; los promotores de política no tendremos un punto de partida, ni la sociedad civil sino tenemos esta información estadística.

Continuó diciendo que el apoderado del ente obligado manifiesta que la ley no debe verse aisladamente sino como una unidad, y que según el Art. 18 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional (LOSEN), son catalogados como datos reservados, pero ella basándose en la LAIP en relación al Art. 10 N° 23 dice que lo entes obligados de manera oficiosa que pueden entregarse información estadística que generen protegiendo la información confidencial; entonces basándonos en esto porque no se comparte la información nada más ocultando aquellos datos que se consideren como confidenciales que ponga en riesgo el bienestar, la identidad de las personas encuestadas; finalmente agregó que sobre este tipo de información solicitada está a la disposición público en otros países como Honduras o México, no es posible que en El Salvador se esté quedando atrás.

Por parte del **MAG**, compareció su apoderado Jorge Luis Estrada Olivares, en sus alegatos ratificó lo manifestado en el informe de ley, agregando que como institución pública se encuentran en un caso excepcional, porque ese ministerio ha tenido buenas calificaciones de parte de este Instituto, ya que es la primera audiencia oral a la que el **MAG** ha sido convocado, siempre se ha caracterizado como una institución transparente en la entrega de la información solicitada; sin embargo, en este caso específico de la ENAPM, se encuentran en un aspecto de mera legalidad, porque con la LAIP y lo vanguardista de dicha ley en materia de acceso a la información pública, pero también se encuentran con la LOSEN, que es de vigencia previa a la LAIP; sin embargo, de la simple lectura de los artículos de ambos cuerpos normativos, no existe contradicción alguna, por lo tanto no existe una derogatoria como tal, por otra parte en el caso en concreto la información que se solicita en la sección 1 y 20 para el Ministerio de Agricultura y Ganadería recae en la excepción contemplada en el Art. 24 letra “b” de la LAIP; no obstante, la ENAPM la debemos de ver no como secciones individualizadas, sino como un todo, la ENAPM es un conjunto de información que al reunirse toda es que voy a recopilar datos y voy a conseguir la información que deseo obtener.

Handwritten signature and initials in the right margin. The signature appears to be 'JL Estrada' and the initials below it are 'JL'.

Como parte de lo manifestado por el apoderado del MAG en el presente procedimiento, la reserva del artículo 18 de la LOSEN ha sido del conocimiento de la Sala de lo Constitucional, la cual ha manifestado que “la simple lectura del art. 18 LOSEN permite apreciar la existencia de una reserva absoluta de datos personales, de modo que la información es confidencial, inclusive para su titular. Dicha reserva se encuentra vinculada con el art. 24 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP); y además, se encuentra relacionado con el art. 31 de la LAIP; por lo que parecería que existe una estrecha relación entre los artículos 18 LOSEN y 24 LAIP, pues ambas aluden a información a la que no se puede acceder; y aparentemente existe una contradicción entre los arts. 18 LOSEN y 31 LAIP, ya que el primero contiene una reserva absoluta para el acceso a los datos personales (incluido su titular), mientras que el segundo establece sin ambages el derecho de las personas para acceder a su información personal; sin embargo, dicha contradicción solo es supuesta, ya que, el artículo 18 admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que quien suministra información a la Dirección General de Estadísticas y Censos sí goza del derecho de acceso a los datos personales que haya facilitado con ocasión de una operación estadística, de tal manera que la reserva de datos estadísticos solo tiene aplicación frente a terceras personas o entes públicos o privados².

2. Análisis del caso:

Para resolver la controversia se analizará el caso de la siguiente manera: **(I)** análisis sobre las excepciones al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) contempladas por la LAIP; **(II)** valoración de la prueba aportada en este procedimiento; **(III)** apreciaciones sobre la jurisprudencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia frente a los derechos tutelados por la LAIP; y, **(IV)** aplicación al caso en concreto.

I. Este Instituto ha reconocido en reiteradas ocasiones que el Derecho de Acceso a la información Pública (DAIP) tiene una condición de derecho fundamental, anclada en el

² Sentencia de Inconstitucionalidad, de referencia 58-2007, emitida el ocho de marzo de dos mil trece, pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (artículo 6 de la Constitución) el cual tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir información de toda índole, pública o privada, que tengan interés público; y, en el principio democrático del Estado de Derecho – de la República como forma de Estado-, (artículo 85 de la Constitución) imponiendo a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos.

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 limitantes para acceder a la información pública, que en términos generales se clasifican en: la información reservada – art. 19-; la información confidencial – 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 artículo 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 que se han mencionado.

En ese contexto, una de las excepciones al principio de máxima publicidad es la información confidencial, que es aquella información privada que se encuentra en poder de los entes obligados, cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido, según lo establecido en el artículo 6 letra “f” de la LAIP.

Asimismo, la LAIP contempla como otro de los límites la información reservada, que es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con la ley, en razón de un interés general, durante un período determinado y por causas justificadas, según el concepto del artículo 6 letra “e” de dicho cuerpo normativo.

II. En este apartado, es preciso analizar sobre la admisión de la prueba ofertada por las partes. Al respecto, el Art. 106 de la Ley de Procedimientos Administrativos, establece que la norma aplicable sobre materia probatoria será el Código Procesal Civil y Mercantil

(CPCM), el cual en su Art. 312, contempla el derecho de probar, definiéndolo como el derecho que tienen las partes de probar sus afirmaciones, a fin de que estas sean tomadas en cuenta al momento de emitir resolución sobre los hechos controvertidos que sean fundamento de su pretensión.

En este contexto, el CPCM contempla, dos extremos que deben cumplirse para la admisión de la prueba presentada por las partes: la pertinencia y la utilidad. En cuanto a la pertinencia, el artículo 318 del CPCM establece que no deberá admitirse ninguna prueba que no guarde relación con el objeto del proceso; por otro lado, en lo relativo a la utilidad, el artículo 319 del mismo cuerpo normativo, contempla que no deberá admitirse aquella prueba que, según las reglas y criterios razonables, no sea idónea o resulte superflua para comprobar los hechos controvertidos.

En el presente procedimiento, la apelante durante el desarrollo de la audiencia oral ofreció como prueba la impresión de la línea de correos electrónicos donde solicita información estadística en formato SPSS a otra institución pública, que es la DIGESTYC; fundamentado en que la encuesta agropecuaria de propósitos múltiples -ENAMP-, y la encuesta de hogares de propósitos múltiples tiene una estructura bastante similar con la agropecuaria, y se la entregaron sin ningún obstáculo y eliminaron la información confidencial. Respecto a dicho documento, este Instituto considera que no cumple con los extremos exigidos ya que solo muestra la comunicación establecida en la cual se manifiesta que ya son públicos los datos de la EHPM año 2017; pero, no se obtiene la certeza de lo alegado por la apelante respecto a la estructura similar que la EHPM guarda con el objeto del presente procedimiento, para lo cual hubiese sido necesario otro tipo de prueba

Debido a lo anterior, este Instituto considera al valorar la prueba aportada por la apelante durante el desarrollo de la audiencia oral, que la misma no resulta pertinente y útil para demostrar y fundamentar lo alegado por la apelante respecto al objeto del presente procedimiento de apelación. No es pertinente ya que consiste en la comunicación sostenida por un ciudadano y el enlace de acceso a la información pública de la DIGESTYC; y, por otro lado no resulta útil, puesto que los documentos presentados no contienen la estructura


de la EHPM para comparar la similitud con la ENAMP, para conformar al menos un indicio.

Además, al analizar el expediente del presente procedimiento, se evidencia que la controversia versa sobre la aplicación de la LAIP y la LOSEN a la información solicitada por la ciudadana y el MAG, y no sobre afirmaciones, por lo que es un asunto de mero derecho.

III. Una vez establecido lo anterior, es pertinente señalar que los argumentos del **MAG** para denegar la información, radican en el carácter absoluto de la confidencialidad alegada sobre todo el documento, respaldándolo con la interpretación realizada por la Sala de lo Constitucional al Art. 18 de la LOSEN, en la sentencia de fecha 8 de marzo de 2013, en el proceso de Inconstitucionalidad de referencia 58-2007.

Al respecto, es oportuno tomar en cuenta que la sentencia antes referida, establece que la disposición de la LOSEN admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que quien suministra información a la DIGESTYC sí goza del derecho acceso a los datos personales que haya facilitado con ocasión de una operación estadística, de tal manera que la reserva de datos estadísticos solo tiene aplicación frente a terceras personas o entes públicos o privados.

Expuesto lo anterior, es oportuno realizar ciertas apreciaciones respecto a la jurisprudencia constitucional antes referida, en primer lugar, uno de los argumentos del ciudadano que interpuso el proceso de inconstitucionalidad fue que: “los datos que recopile la DIGESTYC son absolutamente reservados, incluso para su titular, lo que va en contra del derecho a tener acceso a ellos y ejercer un control”; en ese sentido, el reproche del ciudadano estaba enfocado al acceso de datos personales del propio titular, que es parte del derecho a la protección de datos personales. En segundo lugar, la misma Sala de lo Constitucional estableció que el secreto profesional tiene su paralelo en leyes de estadística, configurándose como un deber jurídico que obliga a todo el personal estadístico y también a las personas físicas o jurídicas que tengan conocimiento de la información *individualizada* y a los órganos de las administraciones públicas con competencia en

Handwritten signature and initials in the right margin.

materia de función pública, a no difundir, ni indirectamente, *datos individuales o individualizados* de los administrados que han brindado su información personal; es decir, datos que identifiquen o hagan identificable a una persona, y no de información estadística anonimizada.

De acuerdo a lo anterior, este Instituto realizando un análisis sistemático, considera que dicha jurisprudencia establece una reserva de los datos estadísticos que contengan elementos que puedan individualizar a una persona física, y que solo puede tener acceso a dicha información con esas características el titular del dato, respecto a su propia información. Por ende, no está prohibiendo en ningún sentido la divulgación estadística anonimizada.

Es pertinente señalar que la Sala de lo Constitucional, refiere que el artículo 18 de la LOSEN, menciona que el término “reserva” no hace referencia a la contemplada en los términos regulados por la LAIP, sino a la confidencialidad ya que únicamente se puede reservar aquella información pública que es excluida temporalmente al acceso al público; mientras que, la confidencialidad se atribuye a información de naturaleza privada.

IV. Por otro lado, es pertinente señalar que los considerandos de la LOSEN, establecen que las estadísticas constituyen un instrumento básico de estudio y orientación de la vida nacional, cuya finalidad es asegurar uno de los grandes objetivos del Estado que es el progreso y el bienestar económico y social de la Nación.

Asimismo, sobre la importancia de la información estadística, es oportuno señalar lo expresado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de su secretaria ejecutiva, Alicia Bárcena, que indicó: “que la provisión de estadísticas -que tienen el carácter de un bien público- es una función básica de los Estados. Las estadísticas constituyen una herramienta que contribuye a la participación informada de los ciudadanos

en los asuntos públicos y aportan al bienestar social a partir de su impacto en la eficacia y eficiencia de las políticas en todos los ámbitos"³.

Una vez establecido lo anterior, es pertinente señalar que en el caso de las estadísticas solicitadas, estas fueron realizadas por una entidad pública, sufragadas con fondos públicos y cuyo conocimiento reviste un interés público, ya que como se ha señalado son un instrumento básico de estudio y orientación de la vida nacional, y contribuyen a la realización de acciones públicas con participación ciudadana para el cumplimiento de principios y directrices establecidas en nuestra Constitución.

En consonancia a lo antes mencionado, se advierte que el **MAG** no ha justificado en debida forma como una información que desde un principio se ha solicitado, sin ningún dato que identifique de manera directa o indirecta a una persona física, puede encajar algún supuesto del Art. 24 de la LAIP, pues prácticamente se está solicitando el dato bruto anonimizado de donde se extrae los resúmenes numéricos que se publican de acuerdo al Art. 18 Inc. 1º de la LOSEN.

En consecuencia a lo anterior, con base al principio de máxima publicidad y Art. 34 letra "a" de la LAIP, y en virtud que la jurisprudencia constitucional emitida en el proceso de inconstitucionalidad de referencia 28-2007, que no impide la divulgación de información estadística anonimizada, este Instituto considera revocar la decisión de la oficial de información del MAG, en el sentido que es viable la entrega de lo requerido por la apelante **Milán Ramos**, con las matizaciones que se expondrán a continuación.

Al analizar el expediente remitido por la oficial de información del **MAG**, este Instituto considera que las estadísticas que se encuentran contenidos en los registros del ente obligado, pueden encontrarse con información que puede identificar de manera directa o indirecta la información solicitada, por lo es pertinente ordenar la entrega de la

³ Comunicado de prensa de la CEPAL, consultado el 2 de mayo a las 11:35 a.m., en el sitio: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-informacion-estadistica-es-esencial-fortalecimiento-la-democracia>.

información en versión pública, tal como lo solicitó la apelante, conforme a lo establecido en el artículo 30 de dicho cuerpo normativo.

La entrega en versión pública de la información solicitada, consiste en que se eliminan los elementos clasificados como confidenciales, con marcas que impiden su lectura; anonimizando los datos personales tales como: nombres, Documentos Únicos de Identidad, direcciones y otros que fueran análogos de las personas que han intervenido en dichos actos y que permitirían su individualización.

Finalmente, es importante señalar que en el informe de Ley, el apoderado del ente obligado manifiesta que “no se podría acceder a proporcionar la versión pública en el formato SPSS, por la fácil edición de ese dominio”. Conforme a dicha manifestación este Instituto considera importante retomar el tema de la censura previa, bajo la cual el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”; por lo que, el ente obligado no debe de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa al mostrar la negativa infundada de entregar una versión pública de la información solicitada.

En relación al formato solicitado, el apoderado del **MAG** durante la celebración de la audiencia de avenimiento alegó que el formato SPSS es el que maneja el **MAG** en relación a dichas encuestas, y que de entregarse en ese formato se estaría entregando la base completa; sin embargo, dicho argumento no fue acreditado en debida forma pese a que fue cuestionado en audiencia oral, por lo que deberá entregarse la versión pública de la información solicitada, en el formato pedido por la apelante; y solo en el caso, en que dicha información no pueda ser entregada en el formato solicitado bajo el argumento sostenido por el apoderado del **MAG** (lo cual deberá acreditarlo para efecto del cumplimiento de esta resolución), podrá entregarse la versión pública de lo solicitado por

Milán Ramos en formato procesable, de modo tal que no exista obstáculo en brindar la información, tal como ha quedado establecido en esta resolución.

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas; así como en los artículos 6 y 85 de la Cn. 58, 82, 83, 88, 94, 96 y 102 de la LAIP; 79 y 80 de su Reglamento (RELAIP) este Instituto **resuelve**:

a) Revocar la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**, correspondiente a este caso.

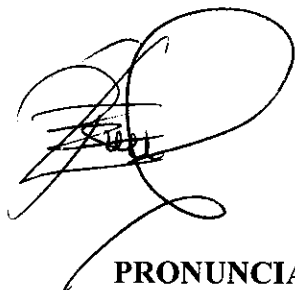
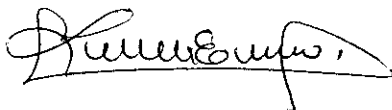
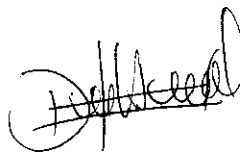
b) Ordenar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) que por medio de su oficial de información, en el plazo de **tres días hábiles** contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, entregue a **Stephanie Judith Milán Ramos** la información concerniente a: la base de datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM) para los últimos 5 años en formato SPSS (de ser posible, o en formato procesable) con énfasis en la sección 1 y sección 20 de dichas bases, eliminando la información confidencial de los registros y que nada más incluyan datos generales como sexo, edad y las otras variables que no contengan información categorizada como confidencial. Dicha información deberá ser entregada en versión pública, según las matizaciones expuestas anteriormente en el romano IV de esta resolución.

c) Ordenar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que en el plazo de **veinticuatro horas** siguientes al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección oficialreceptor@iaip.gob.sv

d) Remitir este expediente a la **Unidad de Cumplimiento** de este Instituto para que verifique la eficacia de esta resolución.

e) Hacer saber a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario.

f) Publicar esta resolución oportunamente.

A large, stylized handwritten signature in black ink, featuring a prominent loop at the top and a long, sweeping tail.A handwritten signature in black ink, appearing to be a cursive name with a long horizontal stroke at the end.A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical strokes and a circular flourish.

**PRONUNCIADA POR LAS COMISIONDAS Y LOS COMISIONADO QUE LA
SUSCRIBEN.**

JV/XT/CC