



NUE 30-A-2020 (AG)

Recurso de apelación

Beltrán contra la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)

Resolución Definitiva

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

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por el ciudadano **Jorge Arnulfo Beltrán**, en adelante "la parte apelante" o "el apelante", en contra de la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)**, bajo la referencia CEL-2020-004, de fecha 28 de enero de este año.

Descripción del caso

I. El 3 de febrero del presente año, el apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de **CEL**, una solicitud en la que requirió información concerniente a: *"Nómina de todos los empleados que la Comisión que la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2019, incluyendo los detalles siguientes: nombre completo, cargo, salario asignado, modalidad de pago (por la ley de salarios o por contrato), lugar donde desempeña su trabajo y fecha de contratación"*.

La solicitud planteada por apelante ante la **CEL**, fue tramitada de conformidad con el art. 70 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y artículo 55 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública y se procedió a trasladar el requerimiento hacia la Gerencia de Desarrollo Humano de la institución, mediante Memorándum OIR.018/2020. En ese contexto, la unidad administrativa remitió un documento denominado "nómina de empleados hasta el 13 de enero de 2019", que contiene apartados consistentes en *cargo, salario, contrato, dependencia y fecha de ingreso*, omitiendo el nombre del servidor público.



Sobre lo anterior, el ente obligado a través de su oficial de información, argumentó que al ser entregado lo relativo a los nombres de los empleados, se identificaría al personal que labora en la institución, aduciendo además que, a pesar que este Instituto ha catalogado como una buena práctica incluir los nombres completos de las personas que ostentan los cargos con su remuneración correspondiente; dicho ente obligado, no comparte ese criterio y como se ha indicado anteriormente se clasifica esta información como confidencial y que aunque esté en poder de un ente obligado dicha información no está sujeta a los principios de publicidad y disponibilidad del art. 4 de la Ley.

En virtud de lo anterior, el apelante interpuso el recurso de apelación respectivo, fundamentando que existen criterios resolutivos de este Instituto que sostienen que se debe de entregar la información denegada por CEL. Posteriormente el recurso de apelación fue admitido por este Instituto, designando su instrucción al comisionado Andrés Grégori Rodríguez.

II. Finalizada la etapa de instrucción, el Comisionado Instructor presentó informe en el que detalló: a) Que en todos los casos que se sometan a conocimiento de este Instituto, se debe de tomar en cuenta el alcance del Derecho de Acceso a la Información Pública -DAIP-, de acuerdo a lo establecido en los artículos 2 y 6 de la LAIP y la correlativa obligación de los entes obligados de proporcionar la información administrada en sus bases de datos de conformidad al principio de máxima publicidad; b) Que el objeto del presente recurso es pronunciarse sobre la ausencia de integridad de la información entregada por parte del oficial de información de CEL en relación a la solicitud efectuada por el ciudadano, en la que concretamente se requirió: *“Nómina de todos los empleados que la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2019, incluyendo los detalles siguientes: nombre completo, cargo, salario asignado, modalidad de pago (por la ley de salarios o por contrato), lugar donde desempeña su trabajo y fecha de contratación ”*; c) que mediante auto de admisión de las ocho horas con cincuenta y cinco minutos del nueve de marzo del presente año, se requirió a la CEL, que por medio de su titular, dentro del plazo de siete días hábiles contados a partir de la respectiva notificación, rindiera el informe al que se refiere el artículo 88 de la LAIP, ofreciendo los medios probatorios que no consten en el expediente administrativo; no obstante, el ente obligado omitió la remisión del informe requerido; d) Unido lo anterior, en el referido auto de admisión también se señaló las catorce horas del día 16 de abril del presente año, para la realización de la audiencia

oral con las partes; sin embargo, dicho señalamiento quedó sin efecto debido a la suspensión de plazos acordada por disposiciones de la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional; e) Que además, mediante el mismo auto de admisión, se le requirió a ambas partes –con base al artículo 88 de la Ley de Procedimientos Administrativos– que dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir del siguiente a la admisión del recurso, manifestaran si ofrecerían prueba que no conste en el expediente administrativo del trámite de solicitud de información, o que resultase imprescindible la aportación de prueba diferente a la documental, con el objeto de analizar la pertinencia de abrir el presente procedimiento a prueba; no obstante lo anterior, únicamente el apelante contestó el requerimiento dentro del plazo concedido para ello, manifestando que no incorporaría documentación adicional a la que ya obra en el expediente y; f) que en fecha 13 de marzo de este año, el oficial de información del ente obligado remitió el expediente administrativo del trámite seguido a la solicitud de información del apelante y finalmente, como corolario de lo expuesto, tomando en cuenta que los únicos insumos probatorios que obran en el presente se encuentran contenidos en el expediente administrativo remitido por la Unidad de Acceso a la Información Pública de la CEL, el Comisionado Instructor del presente procedimiento estimó que la presente apelación queda reducida a un asunto de mero derecho; es decir, a la aplicación de normas y principios de la LAIP, por tratarse de información de naturaleza pública, de acuerdo a criterios resolutivos emitidos por este Instituto al respecto y en virtud que no obran pronunciamientos que desvirtúen tal calidad, tomando como base de tal argumento resoluciones emitidas en esa misma línea por este Instituto, enunciando, a manera de ejemplo los recursos de apelación tramitados bajo las referencias 296-A-2019 (YC), 57-A-2019 (AC) 70-A-2019 (OC), casos en los que se ha resuelto la publicidad de los nombres y salarios de los servidores públicos.

Así las actuaciones detalladas, tomando en cuenta lo sugerido por el Comisionado Instructor de este recurso de apelación, este Pleno considera que existen elementos suficientes para emitir un pronunciamiento de fondo.

Análisis del Caso

Para resolver la controversia: se hará una breve referencia a la información confidencial (I), para luego verificar su aplicación al caso en concreto, desde la dimensión de datos personales, alegada por el oficial de información (II).



I. Reiterada jurisprudencia nacional coincidente con pronunciamientos internacionales reconocen que el derecho de acceso a la información pública –DAIP- es un derecho humano, sin embargo es necesario reconocer que, como todos, el DAIP no es absoluto puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio; no obstante, los límites del derecho de acceso a la información no pueden ser arbitrarios, 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 y obstaculizar el ejercicio del derecho en comento. En este mismo orden de ideas, como consecuencia del principio de máxima publicidad los entes obligados deben demostrar, a través de medios probatorios idóneos, la implementación de medidas restrictivas del DAIP.

El art. 6 letra “c” de la LAIP define la información **pública** como 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**.

En tal sentido, la LAIP ha segmentado dos tipos de información: pública y privada; siendo la información privada, o confidencial, aquella en poder del Estado cuyo acceso se prohíbe por mandato constitucional y legal, en razón de un interés personal jurídicamente protegido. Dentro de este tipo de información, se constituyen los datos personales, definida como información privada concerniente a una persona, identificada o identificable.

Por ello, se afirma que **a)** la información de carácter confidencial no estará sujeta a plazos de vencimientos y tendrá este carácter de manera indefinida, es decir, es información privada que no tiene motivo para ser publicada, salvo consentimiento expreso del titular; **b)** la información confidencial viene dada por ministerio de ley, es decir, la clasificación de la información bajo esas categorías no se realiza de manera antojadiza o por circunstancias que no se encuentren expresamente detalladas en la Constitución o la Ley; **c)** puntualmente, la LAIP establece expresamente qué información será confidencial, detallando en su Art. 24 letra c.: “los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión”.

Empero este tipo de información tampoco es absoluta y se pondera su difusión ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que haya de experimentar esté justificado. En todo caso, debe interpretarse de modo restrictivo.

Por ello, debe entenderse que la LAIP sí protege de forma expresa la información de esta naturaleza; no obstante, también establece directrices para garantizar que exista un debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En concreto, el DAIP no es un derecho ilimitado, sino que siempre debe existir un juicio de valor en donde se determine si se trata de información confidencial, así podrán respetarse otros derechos que pueden entrar en conflicto.

II. Este Instituto ha resuelto que, si un ente obligado cuenta con registros de información que poseen nombres de personas naturales o jurídicas, tiene la obligación de resguardar la información y únicamente entregarla si existe consentimiento expreso de los titulares de la información. Ahora bien, como excepción a lo anterior, este Instituto en reiterados pronunciamientos, ha establecido que lo referente a nombres de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, es información pública; dicho de otro modo, cuando una persona solicita información relativa al nombre de funcionarios o servidores públicos se tiene que entregar la información sin restricción alguna¹. Al respecto, es importante señalar que este Instituto ha ordenado la entrega de la información objeto de controversia en las referencias 149-A-2018 (HF) y 70-A-2019 (OC)

Por otra parte, se aclara que se tiene la obligación de resguardar los datos personales cuando se trata de nombres, como regla general, de personas que no son servidoras públicas o cuando existan situaciones que se enmarquen en alguna causal del art. 19 o 24 de la LAIP, debiendo fundamentar conforme a los parámetros establecidos en la ley antes referida.

En este sentido, si un ciudadano requiere nombres de servidores públicos, podrá brindarse por regla general, el acceso a la información sin necesidad que medie el consentimiento de ser entregado. Esto favorece la contraloría ciudadana ya que facilitará verificar que los servidores

¹ Resolución definitiva del procedimiento de apelación ref. 128-A-2014, del 19 de noviembre de 2014



públicos realicen sus funciones públicas de una forma eficiente, eficaz y con apego a lo establecido en la ley.

Es así que, este Instituto ha sido enfático en señalar que si bien los nombres y apellidos de una persona que es servidora pública, aunque constituyen un medio para identificarlo como persona, dicha calidad, no es un dato que afecta a la esfera más íntima de su titular como sí lo es la información personal sensible, por ejemplo, las cuestiones referentes al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar y otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que pudieran afectar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Lo anterior no implica que todo dato personal de un servidor público pueda ser revelado; por el contrario, la revelación del nombre relacionado al salario que devenga es el producto de la ponderación con otro derecho de igual rango, como lo es el DAIP. En otras palabras, para decidir sobre la revelación de una información que por su naturaleza es privada, debe haber un análisis previo que permita ejecutar dicha divulgación; lo cual exige a su vez que tal análisis se vea desde la casuística; pues aunque es indiscutible que los datos personales pertenecen a cada titular, tanto su divulgación como la prohibición de esta debe suponer una generalización².

Es así que, como ya se explicó en el epígrafe anterior, este tipo de información se pondera ante un interés público. Esto es debido a que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que la ciudadanía ejerza el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, permite la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control.

Es así como a las personas que ejercen el servicio público, se les reduce la esfera de la intimidad permitiendo que el nombre pueda ser de acceso al público, pese a ser un dato personal,

² Resolución definitiva del procedimiento de apelación ref. 39-A-2018, del 8 de agosto de 2018.

con el fin de transparentar la gestión y propiciar la contraloría ciudadana para el funcionariado estatal.

En la misma línea se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableciendo que se requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público³; por tanto, resulta oportuno que las y los ciudadanos conozcan quiénes realizan las labores públicas y, además, cuánto devengan mensualmente por realizar las labores públicas.

Sobre este punto, es importante mencionar que, en otros contextos, el salario de una persona es un dato personal que inclusive podría enmarcarse como sensible, debido al posible daño que su divulgación pueda causar, pues se tiene claro que dicho dato reviste de un interés personal jurídicamente protegible, como lo es la autodeterminación informativa sobre su patrimonio. Sin embargo, esto no opera para el caso de los servidores estatales, pues debe tenerse presente que sus salarios son sufragados con fondos del erario público, lo cual se traduce indiscutiblemente en una información de interés general pues aporta datos valiosos sobre el destino de los fondos públicos en el rubro de remuneraciones del Presupuesto General de la Nación, el cual tiene como principal fuente de ingreso corriente el pago de tributos que son sufragados por la población; es decir, conocer de forma certera los servidores a quienes se les efectúa dicho pago por sus servicios a la administración pública, es una forma de contraloría ciudadana que, además de contar con toda la facultad de ejercerla, evita la existencia de prácticas que contraríen la finalidad del gasto público, como es el caso de las plazas fantasmas u otro tipo de fenómenos que riñen con la ética y las transparencia.

Por último, relacionado lo planteado, es importante enfatizar la posición del IAIP en relación a lo resuelto por el oficial de información de CEL al consignar que este Instituto ha configurado como “buena práctica” la inclusión de los nombres de los servidores públicos que ostentan cada uno de los cargos presupuestarios con su remuneración correspondiente. Respecto de ello, es válido aclarar que la buena práctica establecida hace alusión a la publicación de información oficiosa; sin embargo, ante el ejercicio de transparencia pasiva, entregar los nombres

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Kimel vs Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008



de servidores públicos no implica una “buena práctica” sino que es una orden y un criterio del LAIP, que es de obligatorio cumplimiento.

Es así que, tomando en cuenta todos los argumentos planteados, mismos que conforman los criterios resolutivos de este Instituto, y de los cuales CEL tiene pleno conocimiento, es oportuno que ordenar la entrega de la información relacionada al *“Nómina de todos los empleados que la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2019, incluyendo los detalles siguientes: nombre completo, cargo, salario asignado, modalidad de pago (por la ley de salarios o por contrato), lugar donde desempeña su trabajo y fecha de contratación”*.

Decisión del caso:

III. Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, el principio de integridad de la información y los arts. 6 y 18 de la Cn, 52 inciso 3º, 58 letras “b”, “d” y “g”; 94, y 96 letra “d” de la LAIP; y, 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto, **resuelve:**

a) **Hacer saber a las partes** que la audiencia oral de este caso no se realizó debido a que el objeto de controversia se tramitó como de mero derecho.

b) **Modificar** la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)**, bajo la referencia CEL-2020-004, de fecha 29 de enero de este año.

c) **Ordenar al titular de CEL** que, a través de su oficial de información, entregue a **Jorge Arnulfo Beltrán** la información concerniente en: *“Nómina de todos los empleados que la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2019, incluyendo los detalles siguientes: nombre completo, cargo, salario asignado, modalidad de pago (por la ley de salarios o por contrato), lugar donde desempeña su trabajo y fecha de contratación”*, en un plazo de **cinco días hábiles**, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.

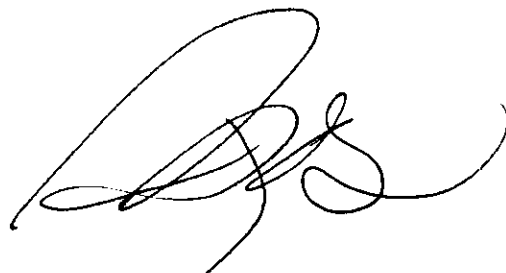
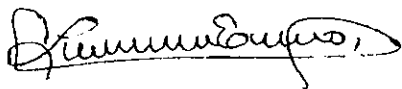
d) **Requerir al titular de CEL** que, en el plazo de **veinticuatro horas**, luego de finalizado el plazo estipulado en la letra c) de esta parte resolutive, remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección oficialreceptor@iaip.gob.sv

e) **Hacer saber** a las partes que contra este acto no cabe recurso en esta sede administrativa de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, si así se considerase necesario.

f) **Remitir** el presente procedimiento a la Unidad de Cumplimiento para que verifique la ejecución de esta resolución.

g) **Publíquese** esta resolución oportunamente.

Notifíquese. -



PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN

AA/CC

...conforme a su original, con la cual se confrontó y para que lo proveído por este Instituto tenga su debido cumplimiento, se extiende la presente, a los catorce días del mes de diciembre de dos mil veinte.

José Augusto Hernández Fune
NOTIFICADOR
IAIP



