

NUE 203-A-2018 (AC)

contra Corte de Cuentas de la República (CCR)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las trece horas con treinta minutos del doce de agosto de dos mil diecinueve.

1. Descripción del caso:

[REDACTED], en adelante el apelante, presentó ante este Instituto de Acceso a la Información Pública (en adelante IAIP o "el Instituto"), escrito de apelación contra la resolución emitida por la Oficial de Información de la **Corte de Cuentas de la República** (en adelante CCR), quien denegó información consistente en: "marcaje de entrada y salida de la institución correspondientes de enero al 10 de septiembre del año 2018, que ha utilizado la empleada de la Corte de Cuentas de la República la Licda. Mirna Yaneth Mercado Laínez, Directora de Transparencia de la Corte de Cuentas de la República. Asimismo, agregar las misiones oficiales de enero al 10 de septiembre de 2018".

En ese orden, la oficial de información de CCR resolvió, en relación a la información concerniente a los marcajes, que no era posible conceder el acceso por mediar de forma previa la declaración de reserva número RRCPA-2018, con base en el Art. 19 literales d) y h) de la LAIP, a efecto de resguardar el derecho consagrado en el Art. 2 de la Constitución, garantizando el derecho al honor, a la vida a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Sobre lo referente a las misiones oficiales, otorgó el acceso mediante el enlace al sitio web por considerarle como información oficiosa.

Ante ello, el apelante manifestó su disconformidad con lo resuelto, aclarando que la información que solicita no debió ser clasificada como reservada, porque no encuadra en ninguna de las causales del Art. 19 de la LAIP, ya que no perjudica ni pone en riesgo la seguridad del Estado o persona alguna, sino que por el contrario, que como servidores públicos deben cumplir las leyes ya que con sus actos el Estado y sus ciudadanos pueden verse afectados. Asimismo indicó, respecto a lo proporcionado, que no se habían agregado los permisos oficiales dentro del territorio nacional.

El Instituto admitió la apelación y designó al Comisionado Max Fernando Mirón Alfaro para instruir el procedimiento. Sin embargo, al haber finalizado su período el día veintidós de febrero del presente año, el caso fue designado al Comisionado José Alirio Cornejo Najarro, quien funge como Comisionado Propietario por el Sector de Asociaciones Profesionales, nombrado por el Presidente de la República, desde el día 23 de febrero de este año.

En el informe justificativo de ley, el apoderado de la CCR, ratificó lo resuelto por la Oficial de Información; por lo que, finalmente, pide que se confirme la resolución impugnada de conformidad al Art. 96 letra “c” de la LAIP.

Posteriormente, el 7 de junio de este año, Mirna Yaneth Mercado Láinez, en su calidad de Oficial de Información y Directora de Transparencia, remitió escrito y documentación adjunta, mediante el cual entregó en copias certificadas: “El Histórico de marcajes de enero a septiembre de 2018, y licencias por empleado, correspondiente al mes de septiembre de 2018” -8 folios útiles-; en cumplimiento al Principio de Máxima Publicidad, pese a existir una Declaratoria de Reserva Número RRCP A-2018, emitida por Registro y Control del Talento Humano, como unidad generadora de la información requerida.

En ese sentido, mediante auto de las quince horas del diez de junio de este año, se corrió traslado al apelante para que se pronunciara respecto de la información entregada por la Oficial de Información de la CCR; es decir, para conocer su conformidad o inconformidad con lo solicitado. En ese orden, el apelante Hurtado Polanco remitió correo contestando el traslado conferido, en el sentido de mostrarse inconforme con la información entregada por la Oficial de Información de la CCR por carecer de certeza, pues el formato utilizado para proporcionar dicha información ha sido presumiblemente alterado, ya que han suprimido la columna que corresponde al ORIGEN DE MARCAJE (Sic.), según lo expuesto.

La audiencia oral se llevó a cabo en la fecha y hora señalada, con la comparecencia del apelante [REDACTED] y el apoderado especial del ente obligado, licenciado José Napoleón Domínguez Escobar.

En la etapa de ofrecimiento de prueba, el apelante ofreció como prueba documental:
a) el detalle de su marcación [REDACTED], suscrito por la Encargada de Registro y Control

de Talento Humano de la CCR, por medio del cual pretende probar que la información que entregó la CCR en fecha once de junio es falsa, porque no corresponde al mismo formato y no contiene la columna “origen de marcación”; b) copia de la Ley de Acceso a la Información Pública, c) copia de las resoluciones NUE 60-A-2018, 220-A-2016, pronunciadas por este Instituto, d) documentación sobre estudios e investigaciones de FUSADES, denominado: Límites al Derecho de Acceso a la Información Pública, parte I y II, y e) impresiones sobre comunicados publicados por el Movimiento de Empleados “23 de diciembre”.

Por su parte, la representación de la CCR ofreció como prueba documental: a) copia certificada del historial de marcajes y licencias por empleado, de la Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado, correspondiente al periodo de enero a septiembre de dos mil dieciocho (10 folios útiles), con lo cual pretende satisfacer la entrega de la información respecto de lo requerido por el apelante, y b) impresiones de 25 publicaciones de diferente fecha, las cuales se pueden verificar en la página web www.diputado85.com, con lo cual pretende probar los motivos por los cuales se resolvió declarar la información como reservada en un primer momento.

Luego de correr traslado a ambas partes y escuchar los argumentos expuestos por cada una de ellas, el Pleno procedió a deliberar sobre la admisibilidad de la misma, teniendo en cuenta los criterios de pertinencia y utilidad de la prueba, de conformidad a los Artículos trescientos dieciocho y trescientos diecinueve del Código Procesal Civil y Mercantil. Finalmente, el Pleno decidió rechazar la documentación ofrecida como prueba por ambas partes, de conformidad al Artículo trescientos veinte del Código Procesal Civil y Mercantil, expresando los motivos de su decisión y la debida fundamentación para cada uno de los documentos aportados; y por consiguiente, se hizo la devolución respectiva a cada una de las partes, pero únicamente de la documentación que fue ofrecida durante la audiencia.

En la fase de alegatos, el apelante [REDACTED] expuso en lo medular (en relación al objeto del presente procedimiento), que reitera el hecho de que hace falta la cuarta columna consistente en el “origen de marcación” en la documentación que ha sido proporcionada, y que básicamente está solicitando dicha información porque la Directora de Transparencia Mirna Mercado, no llega a trabajar o no cumple con el horario, pues no marca en el reloj



biométrico al igual que los demás empleados. Finalmente, expresó que lamenta la posición de la representación de la CCR al afirmar que ya dieron respuesta.

Por su parte, la representación de CCR expuso: a) que respecto al requerimiento del detalle de los marcajes de entrada y salida de la Oficial de Información y Directora de Transparencia, pese a que el apelante no se encuentra satisfecho con la documentación entregada, la información proporcionada es conforme a lo solicitado, aún ante la existencia de una declaratoria de reserva previa. Alegó (además) que no existe un formato predeterminado para dar respuesta a las solicitudes de información, sino que se ha entregado justo lo requerido; y, b) que en lo referente al detalle de las misiones oficiales al interior del país, esto ya ha sido entregado en el mismo documento certificado por la Coordinadora General Administrativa de la CCR. Por tanto, expresó que se ha dado cumplimiento a lo requerido, y que el hecho de que el apelante no esté conforme con el formato, ello no significa de que dicha documentación goce de algún elemento de falsedad, pues viene suscrito por la persona facultada para ello, por lo que finalmente solicita que se tenga por entregada la información por parte de la CCR de conformidad a lo solicitado, se ratifique lo actuado por la Oficial de Información, y se dé por cerrado el proceso.

2. Análisis del caso:

Para resolver la controversia se realizarán las siguientes consideraciones jurídicas del caso: (I) Principio de máxima publicidad y sus efectos; y (II) Análisis del caso en concreto.

I. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el Sistema Interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir información contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”¹. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información

¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

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 solo a un régimen limitado de excepciones².

El Art. 4 letra “a” de la LAIP establece el principio de máxima publicidad como rector del acceso a la información pública, el cual demanda que la información en poder de los entes obligados es pública y accesible y sometida a un régimen limitado de excepciones. En ese orden de ideas, para garantizar dicho principio y el de disponibilidad, la LAIP configuró un procedimiento sencillo y expedito que facilite el acceso de la información pública a toda persona.

Asimismo, la CorteIDH, se ha manifestado sobre el principio de máxima publicidad, en el sentido que: “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de manera que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”³.

También, se puede interpretar que los tres efectos del principio de máxima publicidad frente a la información que produzca, administra o se encuentra en poder de los entes obligados⁴, son que: a) el derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción⁵; b) la carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada⁶; y, c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación⁷.

En relación a las limitaciones al DAIP se ha pronunciado la “Declaración Conjunta de 2004, de los relatores para la libertad de expresión”, la cual expresa una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y que al respecto señala: “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los

² CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.p

³ CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

⁴ El Art. 7 de la LAIP, contiene quienes son los entes obligados a la mencionada ley.

⁵ Relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, segunda edición. 2012.

⁶ Idem

⁷ Idem



intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”⁸.

II. Para el caso en comento, el ente obligado denegó la información, en un inicio, relativa a los “marcajes de entrada y salida desde enero al 10 de septiembre del año 2018, de la Oficial de Información y Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado Laínez”, alegando que la misma se encontraba reservada con base en el Art. 19 literales d) y h) de la LAIP, según la declaratoria de reserva número RRCP-A-2018. Ahora bien, en relación al “detalle de las misiones oficiales (de la misma servidora pública) correspondientes de enero al 10 de septiembre del año 2018”, se direccionó al peticionario al Sitio Web de la CCR, por ser información oficiosa, de conformidad al Art. 10 numeral 2 de la LAIP, el cual únicamente detallaba las misiones oficiales en el exterior; omitiendo de esta forma, un pronunciamiento sobre el detalle de misiones oficiales a las que ha asistido al interior del país.

Posteriormente, el 7 de junio de este año, la Oficial de Información y Directora de Transparencia remitió escrito y documentación adjunta, mediante el cual entregó, en copias certificadas, lo siguiente: “El Histórico de marcajes de enero a septiembre de 2018, y licencias por empleado, correspondiente al mes de septiembre de 2018” -8 folios útiles-; manifestando que con ello daba respuesta a todos los requerimientos del apelante (fs.34-38 del presente expediente).

A. Por lo anteriormente expuesto es de considerar que, el principio de publicidad establece que el acceso a la información pública es la regla general, mientras que la reserva de la misma es la excepción; por tanto, tiene su límite cuando existe una disposición legal anterior de interpretación restrictiva y que, conforme a la Constitución, esté justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas.

⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

En ese orden, el mismo puede contener información que puede ser catalogada como reservada, pero ello debe entenderse en el sentido que no pueden haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales. Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o cualquier restricción arbitraria al derecho de acceso a la información significará un incumplimiento o un abuso de los deberes de su cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe (Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159).

Del mismo modo, este Instituto ha sostenido reiteradamente que para la validez de una declaración de reserva se necesita la concurrencia de tres caracteres o requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información. Sin embargo, no se entrará a conocer sobre el cumplimiento de tales requisitos, en tanto la referida Oficial de Información, con la entrega de lo solicitado, realizó una revocatoria tácita de su resolución; asimismo, el apoderado de la CCR avaló dicha entrega, aceptando con ese acto la revocatoria de la reserva; lo anterior, en virtud del principio de maxima publicidad Art. 4 letra "a" de la LAIP.

En ese sentido, al analizar el contenido de la información referente al "histórico de marcajes de enero a septiembre de 2018 de la Oficial de Información y Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado Laínez", concluimos que es conforme con lo solicitado por Hurtado Polanco, en virtud del Principio de Congruencia (Art. 218 CPCM), el cual establece en su inciso segundo, que "[e]l juez debe ceñirse a las peticiones formuladas por las partes, con estricta correlación entre lo que se pide y lo que se resuelve. No podrá otorgar más de lo pedido por el actor, menos de lo resistido por el demandado ni cosa distinta a la solicitada por ambas partes".

No obstante lo anterior, el apelante [REDACTED] se ha mostrado inconforme con el contenido de la misma, en tanto alega que a dicho documento le hace falta una columna que detalle el "origen de dicha marcación".

Al respecto y de conformidad al principio o presunción de veracidad de los actos de la administración pública, dicha documentación remitida por la Oficial de Información goza de validez en tanto ha sido certificada por [REDACTED], en su



calidad de Coordinadora General Administrativa de la CCR; razón por la que, en principio, su veracidad no es cuestionable. Lo anterior, no significa que de existir indicios de falsedad (tal como lo alega el apelante) no pueda impugnarse dicha circunstancia en las instancias competentes para ello, tal como lo establecen los artículos 331 y 334 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM).

Por tanto, con la entrega de dicha información, se tiene por satisfecho el DAIP del ciudadano [REDACTED], y resulta procedente decretar el sobreseimiento del caso respecto a este punto. Si el peticionario aún considera que a la información entregada le hace falta la columna referente al “origen de dicha marcación”, se le hace saber que es libre de interponer una nueva solicitud de información, solicitando que se le agregue dicho dato al detalle de marcaciones, por tratarse de información pública.

B. En relación al “detalle de las misiones oficiales al interior del país de la Oficial de Información y Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado Láinez, desde enero al 10 de septiembre de 2018”, este Instituto analizó el contenido de la información remitida por la Oficial de Información en fecha 7 de junio de este año (folio 39 del presente expediente).

De lo anterior, se advierte que lo que se ha entregado es información relativa al “Histórico de licencias por empleado”, el cual contiene únicamente los datos siguientes: si el permiso es de días u horas hábiles, fecha de inicio y fecha de fin, hora de salida, y hora de entrada. Sin embargo, no incluye datos referentes a si estas licencias son personales o corresponden efectivamente a misiones oficiales a las que ha tenido que asistir la servidora Pública Mirna Yaneth Mercado Láinez; y de ser este último caso, se omitió detallar datos como: destino de la misión oficial, nombre de la misión, objetivo o actividades realizadas.

En conclusión, al haberse entregado información incompleta, es procedente que este Instituto modifique la resolución impugnada y declare justificado el acceso a la información solicitada, de acuerdo al Principio de Máxima Publicidad de conformidad al Art. 4 letra “a” y 5 de la LAIP y los principios de seguridad jurídica y legalidad de los arts. 2 y 86 de la Constitución de la República, por ser información de naturaleza eminentemente pública.

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los Arts. 2, 6,85 y 86 de la Cn; 52 Inc. 3°, 58 letra “d”, 90, 94, 96 letra “d” y 102

LAIP; 79 y 80 del RELAIP, y 217, 318 y 319 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **RESUELVE:**

a) **Sobrescribir parcialmente** el presente procedimiento de apelación respecto de la información referente al: “detalle de marcación de entrada y salida de la Oficial de Información y Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado Laínez, correspondiente a los meses de enero a septiembre de 2018”, por haberse entregado dicha información al apelante [REDACTED] durante la tramitación del presente procedimiento.

b) **Modificar** la resolución emitida por la Oficial de Información de la Corte de Cuentas de la República, de fecha 18 de junio de 2018, que denegó el acceso a la información relativa al “[...] detalle de misiones oficiales al interior del país, de la Oficial de Información y Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado Laínez, correspondiente a los meses de enero a septiembre de 2018”, por los motivos expuestos en la presente resolución.

c) **Ordenar a Corte de Cuentas de la República** que a través de su Oficial de Información, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, proporcione a [REDACTED] el “detalle de misiones oficiales al interior del país, de la Oficial de Información y Directora de Transparencia Mirna Yaneth Mercado Laínez, correspondiente a los meses de enero a septiembre de 2018”, por ser información pública. Dicho detalle debe contener datos como: si el permiso es de días u horas hábiles, fecha de inicio y fecha de fin, hora de salida, y hora de entrada, destino de la misión oficial, nombre de la misión, objetivo y/o actividades realizadas.

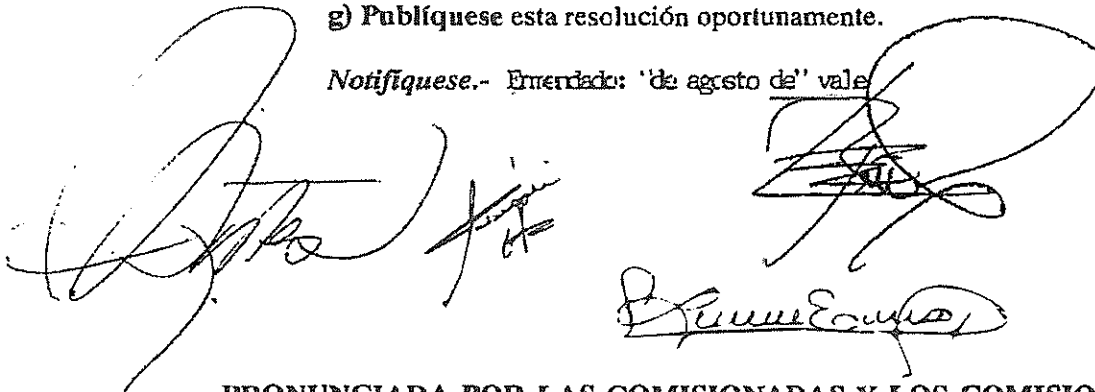
d) **Ordenar a la Corte de Cuentas de la República** que dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la obligación contenida en la letra c) de esta parte resolutive, el cual incluya un acta en la que conste la documentación entregada al apelante, así como su recepción, bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio. Este informe puede ser remitido vía electrónica a la dirección: oficialreceptor@iaip.gob.sv.

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 Administrativa, si así se considerase necesario.

f) Remitir el presente expediente a la Unidad de Cumplimiento de este Instituto para verificar la ejecución de esta resolución.

g) Publíquese esta resolución oportunamente.

Notifíquese.- ~~Emendado~~: "de agosto de" vale



**PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN**

JH/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 trece días del mes de agosto de dos mil diecinueve.


José Augusto Hernández Funes
NOTIFICADOR INTERINO
IAIP

