



NUE 34-A-2019 (AG)

Palomo Sosa contra Corte de Cuentas de la República (CCR)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas con diez minutos del día siete de enero de dos mil veinte.

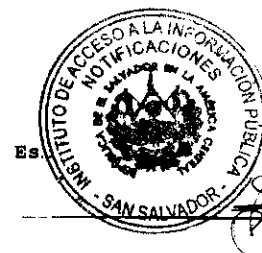
1. Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Carlos Eduardo Palomo Sosa**, en adelante el apelante, en contra de la resolución emitida por la oficial de información de la **Corte de Cuentas de la República (CCR)**, que denegó la información consistente en *"Listado de todos los empleados de la institución de la cual usted es oficial de información, incluyendo para cada uno el nombre completo, cargo o puesto ocupado, si se encuentra contratado por ley de salarios o contrato, salario nominal mensual, último grado académico obtenido, género y fecha de ingreso a la institución. Lo anterior para los años 2019, 2018, 2017 y 2016 (un listado para cada año)"*. JC

En ese sentido, dicho servidora pública resolvió lo siguiente: "...De conformidad con el Art. 70 de la Ley de Acceso a la Información Pública y Art. 4 de los Lineamientos para la Recepción, Tramitación, Resolución y Notificación de Solicitudes de Acceso a la Información, se procedió a trasladar el requerimiento hacia la Subdirección de Recursos Humanos de esta Corte, mediante oficio Ref. DAIP-101-2019. En ese contexto, la Unidad consultada remitió, a través del Área de Registro y Control del Talento Humano mediante nota Ref. SDRRHH-318-2019, lo siguiente: remito listado de plazas asignadas en los años 2016, 2017, 2018 y 2019; concediendo al ciudadano **Palomo Sosa**, el acceso al archivo digital en formato PDF de la información brindada por el área de Registro y Control Talento Humano de la CCR". OC

El Instituto admitió la apelación del caso y designó al Comisionado **Andrés Grégori Rodríguez** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. Q

Página 1 de 10



En el informe justificativo, rendido por José Napoleón Domínguez Escobar en su calidad de apoderado general judicial de la CCR, ratificó lo resuelto por la oficial de información de dicho ente obligado, en el sentido que se reconozca que la información solicitada poseer información confidencial relacionada a datos personales de los empleados, ya que si bien es cierto los salarios provienen de recursos públicos, lo que conlleva a la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública y el deber de rendir cuentas, es necesario tomar en consideración que no se entrega la lista con los nombres de los empleados de ésta Corte de Cuentas, con la intención de proteger datos personales y a las personas mismas empleados de la Corte de Cuentas ya que, al proporcionar sus nombres, relacionando el cargo y el salario que devengan, se pone en riesgo, su seguridad e integridad personal, vida y su patrimonio, todo ello tomando en cuenta la innegable inseguridad que actualmente vive nuestra sociedad.

Durante la instrucción de este procedimiento, el comisionado instructor presentó un informe en el que expresó, que luego de analizar el objeto y la causa del mismo, se determinó que el caso se reduce a una cuestión de Derecho, referente a la aplicación de los principios de economía procesal, disponibilidad, prontitud, sencillez y rendición de cuentas reconocidos en el Art. 4 letras “b”, “c”, “f” y “h”; además de los arts. 6 letras “d”, “h”, 10, 17 y 102 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y en atención a líneas resolutivas emitidas por este Instituto.¹

Previo a la emisión de esta resolución, el 7 de noviembre de este año, se realizó un segundo requerimiento a las partes de este caso, si ofrecerían medios probatorios que no consten en el expediente administrativo del trámite de la solicitud de información, o que resultara imprescindible la aportación de prueba diferente a la documental, para valorar realizar el señalamiento de audiencia oral respectivo o realizar un proceso de mero derecho, el cual fue notificado el 15 del mismo mes.

Así pues, el 19 de noviembre el apoderado de la CCR, remitió a este Instituto un escrito donde hizo saber que no ofertaría nueva prueba diferente al procedimiento.

¹ NUE 41A-2013, NUE 128-A-2014, NUE 100-A-2015, NUE 20-A-2016.

Después, el 20 de noviembre de este año, la oficial de información de la CCR, remitió a este Instituto, setenta y nueve escritos de empleados de la Corte de Cuentas en versión pública; -según lo ordenado por el Instituto, en el auto de 7 de noviembre-, donde expresan su inconformidad a la divulgación de su nombre, salario y cargo desempeñado en ese ente obligado.

2. Análisis del caso

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: **I)** Breves consideraciones sobre el derecho de acceso a la información pública, principio de máxima publicidad y sus efectos; y, **II)** naturaleza de la información solicitada en el caso de mérito y la consecuente obligación de entregarla.

I. El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) implica el libre acceso, por parte de las personas, a las fuentes que contienen datos de relevancia pública. La búsqueda y obtención de la información se proyecta frente a los poderes públicos y a cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos o bienes del Estado o que, en general, ejecute actos de la Administración, según lo establecido en el art. 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), pues existe un principio general de máxima publicidad y transparencia de las actuaciones Estatales y gestión de fondos públicos.

Con base a ello, el art. 6 letra “c” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) señala como **información pública**, aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros los cuales documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, constando en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración y que no sea confidencial.

Asimismo, el Art. 6 letra “d” de la LAIP, señala como **información pública oficiosa**, aquella que los entes obligados deberán difundir al público en virtud de esta ley sin necesidad de solicitud directa. En ese sentido, la LAIP establece en su art. 10 y 17 una serie de ítems de información y/o documentación que los entes públicos y las municipalidades



deberán divulgar oficiosamente, poniéndola a disposición y conocimiento de los ciudadanos.

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 (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”². 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 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 excepciones”³.

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 CIDH, se ha manifestado sobre el principio de máxima publicidad, en el sentido que: “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de manera que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”⁴.

² 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.

³ 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

⁴ CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

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 obligados⁵, son que: a) el derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción⁶; b) la carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada⁷; y, c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación⁸.

II. Este Instituto advierte que el objeto de la presente apelación es pronunciarse sobre la entrega de la información solicitada por el apelante consistente en: *conocer los nombres de servidores públicos que laboran en una entidad pública, cargo o puesto ocupado, si se encuentra contratado por ley de salarios o contrato, salario nominal mensual, último grado académico obtenido, género y fecha de ingreso a la institución* el cual es similar a antecedentes resueltos por este Instituto (IAIP 25-A-2013, NUE 103-A-2014, NUE 239 y 253-A-2015 y NUE 196-A-2016). En tal sentido, es pertinente remitir a las partes a las valoraciones que ya se realizaron en dichos casos y concluir 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 lo que es procedente emitir la respectiva decisión del caso.

Sin embargo, es pertinente analizar el requerimiento de información por partes, con la finalidad de determinar la procedencia de la entrega de la información solicitada.

Según la respuesta otorgada por la CCR en el expediente administrativo del caso, solamente se entregó al apelante la información consistente en: nombre de la plaza, cantidad, salario y género, omitiendo la entrega *del nombre completo de la persona, si se encuentra contratado por ley de salarios o contrato, último grado académico obtenido y fecha de ingreso a la institución*.

La controversia de este procedimiento versa sobre la entrega al apelante del nombre completo de los servidores públicos de la CCR, la manera en que se encuentran contratados

⁵ El Art. 7 de la LAIP, contiene quienes son los entes obligados a la mencionada ley.

⁶ 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.

⁷ Idem

⁸ Idem



con la institución, el último grado académico que han obtenido y la fecha en que ingresaron a la institución, para el supuesto planteado este Instituto es del criterio que esa información es de carácter pública; para robustecer dicho criterio se plantearan los siguientes argumentos:

Este Instituto, como órgano garante y encargado de la correcta interpretación y aplicación de la LAIP tiene - ha determinado con anterioridad- en virtud del art. 58 letra a. de la LAIP la obligación de armonizar derechos fundamentales en conflicto, de modo tal que no se afecte el contenido esencial de los derechos involucrados: el derecho a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa, y de todos aquellos derechos que tienen relación con este, como el derecho a la intimidad, privacidad y propia imagen.

Al suscitarse esta controversia es preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia o interés público de la información, de manera que la limitación que implica el derecho a la autodeterminación informativa frente al derecho a la información debe ceder cuando aparece la variable del **“interés público”**, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza.

De ahí que resulta de gran importancia determinar qué datos hacen al **“interés público”** y cuáles se corresponden con el **“morbo público”** o **“interés del público”**, es decir, aquellos que satisfacen únicamente la curiosidad de los individuos.

El interés público, por contraposición a la mera curiosidad ajena, es el único elemento que justifica la exigencia de que se acepten intromisiones ocasionadas por la libertad de información en el derecho a la intimidad y en la vida privada de las personas (cfr. BASTERRA, Marcela I., Derecho a la información vs. Derecho a la intimidad, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012, pág. 111).

En este ejercicio, el **“interés público”** que tengan los datos constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad o privacidad. Así, el derecho a la intimidad debe ceder cuando la información que se pretende transmitir se vincula directamente con cuestiones que resultan de interés o relevancia para la sociedad o vida comunitaria. En este supuesto, la libertad de información alcanza el máximo nivel de justificación en la intromisión a la intimidad de las personas, sean públicas o anónimas, resignándose los derechos subjetivos de la personalidad (cfr. *Ibíd.*, pág. 426).

De esa forma debe entenderse que si se da el caso en que un dato que se pretende conocer evidencia el carácter de **interés público y general**, no existe –en principio- ningún tipo de limitación a su publicación. Por tanto, bajo esta premisa es importante analizar la información solicitada

1. Es importante señalar que el art. 6 letra “g” de la LAIP, define al **servidor público**, como: “persona natural que presta servicios ocasional o permanentemente remunerados o ad honorem, que ejerce su cargo por elección, nombramiento, contrato u otra modalidad dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Asimismo comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”. En el presente caso es evidente que **prima un interés público** por conocer los nombres de estas personas pues desempeñan funciones públicas en el ejercicio de sus atribuciones, si bien los nombres y apellidos de un individuo aunque constituyen un medio para identificarlo como persona, no son datos que afectan a la esfera más íntima de su titular, ni consideradas informaciones personales sensibles como sí lo serían, 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.

No cabe duda; entonces, que la información solicitada constituye una enumeración de personas que cumplen funciones públicas en los entes obligados, y en consecuencia sus nombres y apellidos, relacionados al cargo que desempeña en la institución, junto con el salario que percibe y la fecha de ingreso a la institución no constituyen datos personales o información privada que esté sujeta a secreto o confidencialidad. Aunado a esto debe agregarse también que en caso de duda sobre si una información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, este Instituto deberá hacer prevalecer el criterio de máxima publicidad y en consecuencia, ordenará que se entregue dicha información al solicitante (Arts. 4 letra a. y 5 de la LAIP).

Así las cosas, este Instituto considera que aunque el derecho a la autodeterminación informativa es un valor fundamental del sistema democrático al igual que la intimidad, no pueden, de manera general, aunque sí excepcionalmente, restringir el derecho de libre acceso



a la información pública, ya que limitarlo despojaría a la ciudadanía de un mecanismo esencial para el control de la Administración Pública, sobre el manejo de fondos públicos y el historial laboral de cada uno de sus empleados o funcionarios públicos.

2. Por otro lado, este Instituto ha sostenido que las *hojas de vida y atestados*⁹ constituyen información pública; pues, con dicha información no sólo se cumple la finalidad de dar a conocer y comprobar la cualificación técnica, profesional y personal que debe examinar el ente competente de la elección de los profesionales, sino también el escrutinio público de la sociedad en dicho proceso.

Dicho lo anterior, es oportuno aclarar que tal documento debe ser proporcionado en una versión pública que oculte aquellos datos personales, como la fotografía, firma, dirección personal, números de teléfonos, referencias personales u otros análogos.

3. Continuando, en lo relacionado al requerimiento del género de las personas empleadas de la CCR, es pertinente realizar una aclaración, en virtud del Principio de Verdad Material, regulado en el Art. 3 Núm. 8 de la Ley de Procedimientos Administrativos; ya que, según la Real Academia Española, el género es: *“el grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido este desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico”*.

Para este caso concreto, a criterio de este Instituto el apelante, solamente requirió el sexo biológico de las personas empleadas de la CCR, porque requerir el género de una persona, según la Organización Mundial de la Salud, se refiere a *«los roles socialmente contruidos, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad considera como apropiados para hombres y mujeres»*, se trata entonces de una construcción social y no de una separación de roles natural e inherente a la condición biológica de los sujetos — características anatómico fisiológicas—.

Aclarado lo anterior, de sostener que es el género de las personas empleadas de la CCR lo solicitado, lo procedente sería catalogarlo como un dato sensible, según el Art. 6 lit.

⁹ Instituto de Acceso a la Información Pública, Resolución Definitiva, Referencia NUE ACUM 135, 206, 207 y 244-A-2016, (El Salvador, 2016).

“b” de la LAIP, los cuales son estrictamente confidenciales de conformidad con el Art. 24 literales “a” y “c”; por tanto, en virtud del principio antes referido y el de máxima publicidad, debemos entender que lo solicitado es el sexo biológico de las personas servidoras públicas que trabajan en la CCR, lo cual constituye información pública y en esos términos debe ser entregada al apelante.

4. Pese a la negativa de los servidores públicos de la CCR, acerca de brindar la información pública requerida por el apelante, no es una facultad que dependa de estas personas, porque tal como se ha desarrollado en el fundamento de esta resolución, el solo hecho de ser servidor público, ejercer labores en una institución pública y percibir un salario proveniente de recursos públicos, hace que el interés público prevalezca sobre la autodeterminación informativa de las personas que trabajan en la CCR.

En vista de lo indicado, procede revocar la resolución emitida por la oficial de información de la Corte de Cuentas de la República por no corresponder a la totalidad de la información requerida por el apelante.

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 135 de la LPA, este Instituto **RESUELVE**:

a) Revocar la resolución de la oficial de información de la **Corte de Cuentas de la República (CCR)** respecto a la denegatoria de la información solicitada consistente en: *“Listado de todos los empleados de la institución de la cual usted es oficial de información, incluyendo para cada uno el nombre completo, cargo o puesto ocupado, si se encuentra contratado por ley de salarios o contrato, salario nominal mensual, último grado académico obtenido, sexo biológico y fecha de ingreso a la institución. Lo anterior para los años 2019, 2018, 2017 y 2016 (un listado para cada año)”*.

b) Ordenar a la **Corte de Cuentas de la República (CCR)** 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 **Carlos Eduardo Palomo Sosa** la



información solicitada, consistente en: *“Listado de todos los empleados de la institución de la cual usted es oficial de información, incluyendo para cada uno el nombre completo, cargo o puesto ocupado, si se encuentra contratado por ley de salarios o contrato, salario nominal mensual, último grado académico obtenido, sexo biológico y fecha de ingreso a la institución. Lo anterior para los años 2019, 2018, 2017 y 2016 (un listado para cada año)”*, en formato procesable según lo aclarado.

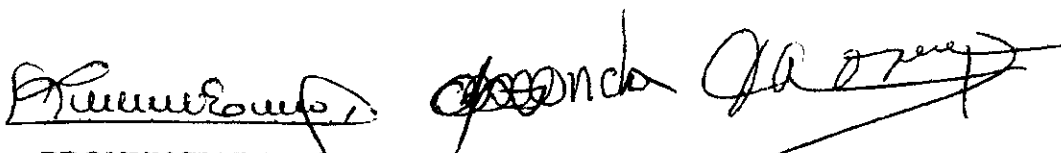
c) **Ordenar a la Corte de Cuentas de la República (CCR)** que, dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la obligación contenida en la letra “b)” de esta parte resolutive, el cual incluya un acta en la que conste la entrega de la documentación 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**.

d) **Hace 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 de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, si así se considerase necesario.

e) **Remitir** el presente expediente a la Unidad de Cumplimiento de este Instituto para verificar la eficacia de esta resolución.

f) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.-



PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN

JV/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 veintidós días del mes de enero de dos mil veinte.


José Augusto Hernández Funes
NOTIFICADOR
IAIP



