



NUE 22-A-2020 (YC)

Recurso de apelación

contra el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
(PROESA)

Resolución Definitiva

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

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por el ciudadano [REDACTED], en adelante "la parte apelante" o "el apelante", en contra de la resolución emitida por el Oficial de Información del **Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)**, bajo la referencia No. 03/RES/OIR/2020, de fecha 24 de enero de este año.

[Handwritten signatures and initials]

Descripción del caso

I. El 20 de enero del presente año, el apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de **PROESA**, una solicitud en la que requirió información concerniente a: *"Nómina de todos los empleados que el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2020, 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 el apelante ante **PROESA**, 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 Jefa de Unidad de Logística y Recursos Humanos, mediante Memorándum 01/M/OIR/2020. En ese contexto, la unidad administrativa remitió un documento, donde no consta la información completa requerida por el apelante. Lo único que contenía el documento enviado por parte de la unidad generadora eran los apartados

Es...



consistentes en *Numero, Detalles de cargos, año de contratación, lugar de trabajo, modalidad de pago.*

Sobre lo anterior, el ente obligado a través de su oficial de información, manifestó que con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), y conforme a lo proporcionado por la unidad generadora de la información, concedía la información solicitada remitiendo el documento antes descrito, mismo que no refleja toda la información requerida por el apelante.

En virtud de lo anterior, el apelante interpuso el recurso de apelación respectivo ante PROESA, expresando que la información otorgada no estaba completa, mismo que fue remitido a este Instituto por la referida institución, junto con el expediente administrativo.

II. Finalizada la etapa de instrucción, la Comisionada Instructora en funciones 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 PROESA en relación a la solicitud efectuada por el ciudadano, en la que concretamente se requirió: *“Nómina de todos los empleados que el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2020, 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 catorce horas con cuarenta minutos del diecisiete de febrero del presente año, se requirió al **PROESA**, 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; al respecto el oficial de información remitió el informe de ley, en síntesis aduciendo que el DAIP no es absoluto, sino que como todo derecho está sujeto a restricciones en atención a categorías constitucionales como derecho a la vida, intimidad personal entre otros, unido a ello también expuso que la puesta en peligro de los empleados se había puesto de manifiesto que en una ocasión la información solicitada (con

detalle de nombre) se había divulgado en la red social Twitter por parte de la asociación Tracoda, vulnerando así derechos constitucionales y adjuntó constancias de ello; d) Unido a lo anterior, en el referido auto de admisión también se señaló las nueve horas del día 22 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, a través de la sentencia emitida a las dieciséis horas con treinta y seis minutos del día veintidós de mayo del presente año, en el proceso de inconstitucionalidad tramitado bajo la referencia 63-2020; 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; el apelante no se pronunció sobre ello y el oficial de información remitió junto con el escrito de defensa correspondiente documentación que aparentemente respalda sus alegatos. 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 del PROESA, la Comisionada Instructora en funciones 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 las personas que ostentan la calidad de servidores públicos.

Así las actuaciones detalladas, tomando en cuenta lo sugerido por la Comisionada Instructora en funciones 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 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, tal como enuncia el oficial de información de PROESA. 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. El oficial de información de PROESA, ha alegado que la publicidad de la información se encuentra sujeta a ciertas restricciones y que información como la solicitada por el apelante ya ha dado como consecuencia que los empleados de dicha institución perciban un menoscabo a su esfera íntima.

Sobre lo alegado por el referido, este Instituto se ha pronunciado estableciendo 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 sus líneas resolutivas, 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 información de idéntica naturaleza, a las instituciones, en procedimientos dictados bajo las siguientes 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

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



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 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 o 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, de forma contraria a lo alegado por el oficial de información.

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.

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

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 sea de acceso al público, pese a ser un dato personal, 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, es decir que poner a disposición de la ciudadanía transparente la gestión.

Es así que, tomando en cuenta todos los argumentos planteados, mismos que conforman los criterios resolutivos de este Instituto, es oportuno que ordenar la entrega de la

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



información relacionada a *“Nómina de todos los empleados que el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2020, 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 3°, 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 del **Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA)**, bajo la referencia No. 03/RES/OIR/2020, de fecha 24 de enero de este año.

c) Ordenar al titular de PROESA que, a través de su oficial de información, entregue a [REDACTED] la información concerniente en: *“Nómina de todos los empleados que el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) tenía en todas sus dependencias hasta el 13 de enero de 2020, 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 PROESA 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

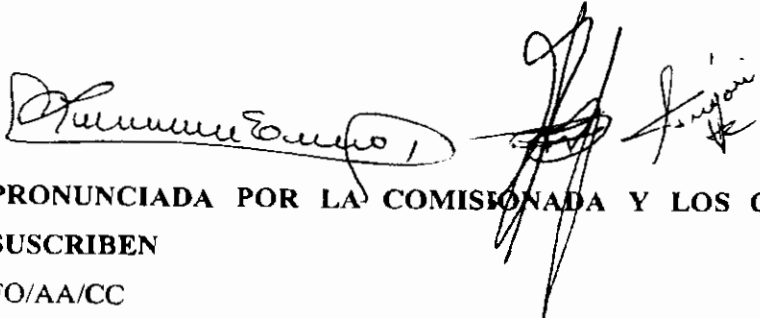
e) Hacer saber a las partes que contra este acto no cabe recurso en esta sede administrativa de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos,

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 COMISIONADO QUE LA SUSCRIBEN
FO/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 Funes
NOTIFICADOR
IAIP



