

NOTIFICACIONES

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

AL LICENCIADO [REDACTED], APODERADO DE LA POLICÍA NACIONAL
CIVIL Y A TRAVÉS DEL OFICIAL DE INFORMACIÓN

HAGO SABER: que en el procedimiento administrativo de apelación **NUE 208-A-2019 (RG)**, el Instituto de Acceso a la Información Pública, con fecha 3 de septiembre de 2020, ha pronunciado la resolución que literalmente **DICE:**



NUE 208-A-2019 (RG)

[REDACTED] contra Policía Nacional Civil (PNC)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del día tres de septiembre de dos mil veinte.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por [REDACTED], en adelante “la parte apelante” o “el apelante”, en contra de la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, bajo referencia PNC-UAIP-700-2019, de fecha 9 de agosto de 2019, notificada vía correo electrónico el 10 de septiembre de 2019, según lo presentado por el apelante.

Descripción del caso

I. La parte apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **PNC**, una solicitud en la que requirió información concerniente a: “nómina de capellanes que trabajan en la PNC, incluyendo rango que ostentan, salario que devengan, si están por ley de salarios o por contrato, a qué iglesia pertenecen, cuál es el proceso de contratación que se sigue y cuáles son los criterios usados para su contratación”.

En la resolución del oficial de información, brindó la respuesta de la División de Bienestar Policial y Talento Humano, en la que se detalla que el proceso de contratación de todo el personal

se encuentra regulado en el Manual de Selección y Contratación, adjuntando una copia. En lo relativo a la demás información requerida, se clasificó como reservada.

En ese contexto, el apelante interpuso el recurso respectivo, fundamentando su inconformidad en que la resolución emitida carece de fundamentación; pues no se argumentó el perjuicio que causaría la revelación de lo solicitado.

El recurso de apelación fue admitido por el Instituto, designando su instrucción al entonces Comisionado **René Eduardo Cárcamo**; no obstante, ante su renuncia, se designó como instructora a la Comisionada **Silvia Cristina Pérez Sánchez**, mediante auto del veintidós de enero de dos mil veinte.

II. Finalizada la etapa de instrucción, la Comisionada Instructora presentó informe en el que detalló: que el 30 de septiembre de 2019, el oficial de información de la PNC remitió el expediente administrativo relacionado con el presente caso, de conformidad con el Art. 82 Inciso 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

Por otro lado, el 1 de octubre, [REDACTED] remitió escrito vía correo electrónico en el que manifestó que no presentaría prueba; no obstante, en esa misma fecha, presentó documento referente a la misma información objeto del presente procedimiento, que ha sido entregada por el Ministerio de la Defensa Nacional (MDN). Respecto de este punto, enfatizó que, pese a la documentación presentada por el apelante, este Instituto ya ha emitido precedentes que vinculan la decisión a tomar respecto de este caso y lo presentado no contraría lo ya resuelto. Además, informó que, a la fecha, la **PNC** no ha rendido el informe de ley correspondiente. Por último que, con base al artículo 88 de la Ley de Procedimientos Administrativos, estima pertinente que se requiera a ambas partes que manifiesten si ofrecerán prueba que no conste en el expediente administrativo del trámite de solicitud de información, o que resulte imprescindible la aportación de prueba diferente a la documental, con el objeto de analizar la pertinencia de abrir el presente procedimiento a prueba.

En ese contexto, el pleno requirió a las partes que manifestaran si existe prueba que incorporar al presente procedimiento, mediante el auto de las nueve horas con treinta y tres minutos del veintitrés de enero de dos mil veinte. Al respecto, el apelante expresó, a través de escrito

remitido el 11 de febrero de este año, que no ofrecerá prueba para el presente procedimiento. Por su parte, la **PNC** no contestó el requerimiento.

Así las actuaciones detalladas, 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 reservada (*I*); posteriormente, se relacionará la normativa sobre la información de tipo oficiosa (*II*); para luego verificar su aplicación al caso en concreto, desde los precedentes del IAIP (*III*).

I. En primer lugar, es preciso recordar que el DAIP tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, reconocida tanto nacional como internacionalmente en vasta jurisprudencia. Por lo tanto, corresponde a este Instituto, como garante del derecho de acceso a la información, realizar la labor de armonización y determinación del alcance de tal derecho, así como la ponderación cuando este entre en colisión con otros derechos fundamentales con cuya esfera de aplicación interactúa, especialmente cuando deba pronunciarse sobre la validez de restricciones a dicho derecho.

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 las limitantes para acceder a la información pública, que en términos generales se clasifican en: la información reservada –Art. 19-; información confidencial (en todas sus dimensiones) –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 Art. 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 contempladas en la misma Ley. En tal sentido, la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos ha establecido que los Estados tienen la carga de la prueba en demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión¹. También lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los

¹ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 93.

“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”². Lo anterior, a efecto de generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues al estar la información en control del Estado, debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo, en el establecimiento de restricciones al derecho³.

En este orden de ideas, corresponde al ente obligado demostrar de manera fehaciente, la aplicación de cualquiera de las causas de restricción al DAIP, incluidos los supuestos de reserva de la información solicitada, como en el caso que nos ocupa.

Específicamente, para esta restricción –la reserva–, este Instituto ha señalado ciertos requisitos a cumplir, mismos que se amparan en los Arts. 19, 20 y 21 de la LAIP y el análisis de cada uno de ellos, se encuentran directamente relacionados con el test o examen del daño; lo cual no es más que realizar un análisis comparativo entre el DAIP y el derecho –de igual rango–, que se pretende proteger con el fin de ponderar cuál de los dos derechos debe ceder. En este sentido, para que pueda operar la declaratoria de reserva, se necesita la concurrencia de tres requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad. A continuación, se ampliará en el análisis sobre estas:

(a) El primer requisito es el de **legalidad**, pues para que un ente obligado pueda reservar la información pública se debe analizar respecto al marco legal vigente, esto para garantizar que los límites al ejercicio de este derecho estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia; es decir, que la información solicitada encuadre en alguna de las causales de excepción al acceso a la información previstas en el artículo 19 de la LAIP; y, además, que cumpla con el procedimiento de clasificar información, es decir, que la declaratoria de reserva sea emitida por la persona competente para ello, tal como lo establece el art. 21 de la LAIP; 17, 27, 28 y 31 de su Reglamento (RELAIP) al reglar que la declaratoria debe ser emitida por el titular del ente obligado o aquel a quién se delegue.

² Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73° Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7.

³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. *Op.cit.*

(b) El segundo requisito es el de **razonabilidad**. No basta que el ente obligado cite disposiciones legales que lo habiliten a denegar la información por considerarla reservada, también es necesario que se razone y fundamente la adopción de una limitación al acceso a la información pública [reguladas en el Art. 21 de la LAIP]; con ello, se busca reducir la arbitrariedad de los funcionarios que tienen la potestad de clasificar la información y evitar denegaciones injustificadas o contrarias al DAIP.

Es oportuno señalar que el requisito de razonabilidad no se agota con la simple argumentación, sino que, como todo acto que emana de la administración pública, la motivación debe ser congruente; de no ser así, la reserva carece de sustento. Por otro lado, para crear certeza sobre lo argumentado por el ente obligado, resulta indispensable la incorporación de prueba, **pertinente e idónea**, que respalde la reserva alegada. Además, este Instituto advierte que el ente obligado no ha realizado el test de daño (Art. 21 de la LAIP); pues en su alegación únicamente asevera una serie de circunstancias que no comprueban fehacientemente su relación indiscutible con la letra e) del Art. 19 de la LAIP. En consecuencia, el requisito de razonabilidad no se cumple para este caso.

(c) Por último, el tercer requisito es el de **temporalidad**; es decir, que la reserva debe alegarse por un tiempo determinado; esto es así debido a que la información reservada no deja de ser pública y, por lo tanto, al desaparecer la causal que le dio vida a la reserva, es necesario que la información continúe con su difusión irrestricta. Para tal efecto, el Art. 20 de la LAIP establece el plazo de la reserva, señalando, en principio, que la información se puede mantener en tal carácter hasta por un periodo de siete años.

Para el caso bajo estudio, la **PNC** ha alegado la reserva de la información; sin embargo, no ha argumentado ni comprobado fehacientemente la validez de esta reserva. Es más, en la tramitación del presente caso, el ente obligado no rindió informe en el que motivara la reserva alegada.

II. El art. 6 letra “d” de la LAIP establece otra categoría de información pública, la cual es la de tipo oficiosa, es decir, aquella que los entes obligados deberán difundir al público en virtud de esta ley sin necesidad de solicitud directa.

Así, el Art. 10 de la LAIP establece una serie de ítems de información y/o documentación que los entes obligados deberán divulgar oficiosamente; es decir, poner a disposición y a conocimiento de las personas sin que medie una solicitud para tal efecto. Por otra parte, el ordinal 5 del mismo artículo contempla como información de este tipo la relativa a “los procedimientos de selección y contratación de personal ya sea por el sistema de Ley de Salarios, contratos, jornales o cualquier otro medio”. Aunado a ello, el ordinal 7 establece la oficiosidad de “la remuneración

mensual por cargo presupuestario, incluyendo las categorías salariales de la Ley de Salarios y por contrataciones y los montos aprobados para dietas y gastos de representación”.

Respecto de esta información, el Instituto ha emitido lineamientos que regulan la forma y tiempo de la publicación oficiosa. En tal sentido, el Art. 4 del Lineamiento Uno, contempla que las instituciones obligadas deberán publicar la información oficiosa vigente de forma completa y deberá actualizarla como mínimo de manera trimestral, el plazo máximo para dicha actualización vencerá el último día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre. Por otro lado, el Lineamiento Dos, en el Art. 1 inciso sexto, contempla que debe publicarse y mantenerse a disposición permanente del público la información oficiosa de procedimientos de selección del personal, en los siguientes términos:

“1.5 Procedimientos de selección de personal. Deben señalarse los manuales autorizados para la selección de personal e incluir la información sobre los procesos de selección realizados dentro del ente obligado en la que debe detallarse el nombre de la plaza sometida a concurso, el tipo de concurso (interno o externo), el tipo de contratación, el perfil establecido para la plaza, el número de participantes y **el nombre completo de la persona que resultó seleccionada en el proceso**”.

“1.7 Remuneraciones. Deben incluirse la información sobre la remuneración mensual recibida por cada cargo presupuestario, desagregadas por la categoría salarial de que se trate —es decir si se encuentra en funciones por contrato individual de trabajo, de servicios profesionales o por ley de salarios—, que contengan un listado de los cargos presupuestarios vigentes en cada ente obligado, especificando la remuneración bruta asignada a cada uno, el número de empleados según cada cargo, y los montos aprobados para dietas o gastos de representación. Se considerará una buena práctica publicar:

- Los nombres completos (ambos nombres y apellidos) de las personas que ostentan cada uno de los cargos presupuestarios con su remuneración correspondiente.
- Las remuneraciones pagadas en concepto de horas extra que reciben los empleados públicos”.

Aplicándolo al presente caso, es claro que la LAIP contempla la información solicitada dentro de la categoría pública oficiosa; por lo que, esta debería haber estado a disposición no solo del solicitante sino de toda persona que deseara conocerla; máxime cuando la reserva

alegada no encuentra sustento en la legalidad, vista no solo como requisito de la LAIP, sino como un principio del actuar de la Administración Pública.

III. Aplicando la normativa al caso en concreto, es importante afirmar que la LAIP sí protege de forma expresa la información de naturaleza reservada; no obstante, para el caso en concreto, no se cumplen las condiciones o requisitos exigidos para hacer este tipo de actuaciones, tal como se relaciona en el epígrafe I de la presente resolución.

Por otro lado, se evidencia que la información solicitada reviste una naturaleza pública-oficiosa; por lo que, su divulgación debe garantizarse sin necesidad que medie una solicitud de información. En tal sentido, es importante enfatizar que:

A. Sobre el nombre y salario

El IAIP siguiendo su propio criterio, considera que cuando se trata de nombres de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, deben de ser públicos; dicho de otro modo, cuando una persona solicita información relativa al nombre de funcionarios o servidores públicos se tiene que entregar la información⁴.

Por otra parte, se tiene la obligación de resguardar los datos personales cuando se trata de nombres de personas que no son servidoras públicas; por lo tanto, si una persona realiza una solicitud de información orientada a conocer algún nombre o información de personas que no sean servidoras no se puede entregar la información, a menos que medie el consentimiento expreso de esta.

En este sentido, si un ciudadano requiere nombres de servidores públicos, podrá brindarse el acceso a la información sin necesidad que medie el consentimiento de ser entregado. Esto favorecerá la contraloría ciudadana y permitirá verificar que los servidores públicos realicen sus funciones 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, 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

⁴ Resolución definitiva del procedimiento de apelación ref. 128-A-2014, del 19 de noviembre de 2014

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 generalización⁵.

Es así que este tipo de información se pondera ante un interés general. Esto es debido a que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan 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.

Por ello, a las personas que ejercen el servicio público, se les relativiza la esfera de la intimidad permitiendo que el nombre pueda estar al acceso del público, pese a ser un dato personal, con el fin de transparentar la gestión y propiciar la contraloría ciudadana para el funcionariado estatal.

Por último, este Instituto retoma la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se establece que se requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público⁶; por tanto, resulta oportuno que 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

⁵ Resolución definitiva del procedimiento de apelación ref. 39-A-2018, del 8 de agosto de 2018.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Kimel vs Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008

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 cancela 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.

B. Sobre la religión

El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir 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 para el caso concreto, el cargo de capellán conlleva en sí mismo, la divulgación de la religión que comulga.

Es importante enfatizar que el mero servicio público no implica la divulgación de la religión; por el contrario, ese es un dato personal sensible que debe protegerse. Sin embargo, para el caso de los capellanes, la naturaleza del cargo es en razón del servicio público que brindan, en el cual va inmersa la religión que comulgan. Por ello, restringir el acceso a esta información resulta atentatorio contra el DAIP.

En conclusión, tomando en cuenta todos los argumentos planteados, mismos que conforman criterios resolutivos de este Instituto, además de aplicación directa de la legislación, es oportuno ordenar la entrega de la información relacionada a la “nómina de capellanes que trabajan en la PNC, incluyendo rango que ostentan, salario que devengan, si están por ley de salarios o por contrato, a qué iglesia pertenecen y cuáles son los criterios usados para su contratación”.

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, 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) Revocar la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, bajo la referencia PNC-UAIP-700-2019, de fecha 9 de agosto de 2019, notificada vía correo electrónico el 10 de septiembre de 2019.

