



NUE 57-A-2019 (AC)

██████████ contra Lotería Nacional de Beneficencia (LNB)

Resolución Definitiva

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

1. Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por ██████████ ██████████ en adelante el apelante, en contra de la resolución emitida por el entonces oficial de información interino de la **Lotería Nacional de Beneficencia (LNB)**, 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)"*. *fe*

En ese sentido, dicho servidor público resolvió lo siguiente: "a) conceder el acceso a la información pública requerida por el ciudadano, en relación a los empleados que desempeñan cargo de titular, gerentes y jefaturas de unidades asesoras; y, b) conceder información parcial relativa a código por tipo de cargo, cargo ocupado, rango salarial por tipo de cargo, sistema de pago, género, grado académico y fecha de ingreso del personal de la LNB". *o.e*

El Instituto admitió la apelación del caso y designó al Comisionado **José Alirio Cornejo Najarro** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En el informe justificativo, rendido por Jessica Elizabeth Peña Muñoz en su calidad de apoderada general judicial de la LNB, ratificó lo resuelto por el entonces oficial de información interino de dicho ente obligado, en el sentido que se reconozca que la información solicitada poseer información confidencial relacionada a datos personales de los empleados, razón por la cual, en cumplimiento al principio de máxima publicidad que regula



la LAIP, se entregó la información en una versión pública, mientras que en el caso de los servidores públicos que se consideran de confianza o cuyas obligaciones implica una administración de bienes en la institución, la información fue solicitada en los términos solicitados por el apelante.

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 16 de octubre 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 31 del mismo mes.

Así pues, ese mismo día el apelante [REDACTED] remitió vía electrónica a este Instituto un escrito donde hizo saber que no aportaría prueba alguna por no considerarlo necesario.

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.

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

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. *pe*

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. *O. C*

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

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.



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 excepciones³.

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.

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 pertinencia de la información solicitada por el apelante consistente en: conocer los nombres de servidores públicos que laboran en una entidad pública, el cual es similar a antecedentes

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.

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 Ídem

⁸ Ídem

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.

Este Instituto ha determinado con anterioridad que de acuerdo a lo establecido en el Art. 10 número 7 de la LAIP, la remuneración mensual por cargo presupuestario, incluyendo las categorías salariales de la Ley de Salarios y por Contratación, y los montos aprobados para dietas y gastos de representación, constituyen **información pública oficiosa**, la cual debe estar a disposición del público sin necesidad de requerir al ente obligado su divulgación. Esto es así porque las remuneraciones o salarios de servidores públicos provienen de recursos públicos, por lo que su publicación, facilita la fiscalización ciudadana del ejercicio de la función pública y el deber de rendir cuentas de quienes la ejercen. Y es que, para aquellos que cumplen con una función pública, la misma legislación determina que este tipo de información es accesible al conocimiento general⁹, lo cual no obsta a que esta obligación de contraloría social pueda ser objeto de limitaciones en casos excepcionales. Contrario a lo que ocurre en el caso de las personas comunes o sujetos particulares, en cuyo caso, su forma de vida, fortuna personal o remuneración, son cuestiones de carácter privado.

Este Instituto, como órgano garante y encargado de la correcta interpretación y aplicación de la LAIP tiene y - 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 intimidad.

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 intimidad personal frente al derecho a la información debe ceder cuando aparece

⁹ Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 175.



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. 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. *Ibídem*, 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.

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 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).

Y es que así como para una persona común su forma de vida, su fortuna personal o su remuneración resultan cuestiones de carácter privadísimo, tratándose de aquellas que cumplen con una función pública la ley refiere que resultan accesibles dichas cuestiones al conocimiento general (cfr. PIERINI, A. y LORENCES, V., Ob. Cit., pág. 175).

Así las cosas, este Instituto considera que aunque el derecho a la intimidad es un valor fundamental del sistema democrático al igual que la protección a los datos personales, 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.

En vista de lo indicado, procede revocar la resolución emitida por el entonces oficial de información interino de la Lotería Nacional de Beneficencia por no corresponder a 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 del entonces oficial de información interino de la **Lotería Nacional de Beneficencia (LNB)** 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, género 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 **Lotería Nacional de Beneficencia (LNB)** que a través de su oficial de información, dentro del plazo de **5 días hábiles** contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, proporcione a [REDACTED] 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, género 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 **Lotería Nacional de Beneficencia (LNB)** 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 noviembre de dos mil diecinueve.



NOTIFICADOR
IAIP



