



NUE 156-A-2019 (AC)

contra **Municipalidad de Tecoluca**

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con treinta y cinco minutos del tres de octubre de dos mil diecinueve.

1. Descripción del caso

I. El 9 de julio de 2019, [REDACTED] interpuso recurso de apelación ante la resolución emitida por el oficial de información de la **Municipalidad de Tecoluca**, que denegó el acceso a información relativa a: Copia de las planillas de todo el personal que labora en la Alcaldía de Tecoluca de los siguientes meses: (i) Copia de planillas abril, mayo, junio y diciembre 2018; y (ii) Copia de planillas de los meses de: febrero, marzo, abril y mayo de 2019.

La oficial de información de la **Municipalidad de Tecoluca** por su parte, resolvió *"denegar la información solicitada ya que la misma se gestionó ante el responsable del Departamento de Tesorería de la Municipalidad, y a la fecha en que se resolvió la solicitud no entregó no justificó la inexistencia de la información"*.

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

II. El 29 de julio del presente año, la **Municipalidad de Tecoluca** remitió informe justificativo donde el Alcalde Municipal expresa que desconocía del porqué el oficial de información estableció que el Tesorero Municipal no entregó la información solicitada, ni justificó la inexistencia de la misma. De igual forma, manifestó que la apelante continuamente ha estado realizando acciones desestabilizadoras con el objetivo de hacer proselitismo político, para lo cual formó con otros empleados un sindicato exprés que legalizó en el anterior gobierno.



Asimismo, manifiesta que la apelante solicitó las planillas con el objetivo de difamar y arremeter contra algunos empleados que han tenido mejoras salariales, las cuales tiene su base o asidero legal en el Manual Regulator del Sistema Retributivo de la Municipalidad.

De igual manera, el Alcalde Municipal afirmó que toda la información que se les proporcionan, la publican en cuentas falsas en redes sociales, con el único objetivo de difamar a las personas y especialmente al Alcalde. Finalmente, alegó que por las razones antes expuestas, se tomó la decisión de no entregar la información a la apelante, por el motivo que las planillas contienen información privada, lo que considera inapropiada su entrega por el motivo que vulnera el derecho de las personas que laboran en la institución.

Por tanto, solicita que se falle a favor de la **Municipalidad de Tecoluca** y, en caso contrario, que se les brinde criterios para la entrega de la información solicitada por la señora [REDACTED] omitiendo el nombre del empleado, obligaciones financieras y demás obligaciones con instituciones públicas y privadas.

III. Se realizó la audiencia oral, con la presencia de la apelante [REDACTED] y en representación de la **Municipalidad de Tecoluca**, compareció el apoderado general judicial y administrativo con cláusula especial, [REDACTED]

En esta fase del procedimiento, ninguna de las partes aportó prueba que no constara en el expediente. No obstante a lo anterior, el 25 de julio de 2019, la parte apelante remitió vía correo electrónico copia de memorando, en el cual ella solicitó copia de los pagos registrados del festival del marañón de los años 2015-2017; así como la copia de los cheques emitidos para realizar dichos pagos. La apelante manifestó que ya había hecho otras gestiones solicitando esta información, pero no le fue entregada y expresó que dicho correo electrónico debe ser considerado como prueba.

Al analizar el memorándum remitido por la parte apelante, este Instituto considera que el mismo no versa sobre el objeto de controversia del presente caso, ya que solicita copia de los pagos registrados del festival del marañón 2015-2017 y los cheques emitidos por realizar dichos pagos, información que no resulta ser relevante para el presente caso. Por lo tanto, en base a los Arts. 318, 319 y 320 del Código Procesal Civil y Mercantil, se

tuvo por rechazado el documento presentado por la apelante y descrito en el párrafo anterior.

Posteriormente, se procedió a la fase de alegatos. La apelante, expuso en lo medular (en relación al objeto del presente procedimiento), que la razón por la cual le fue denegada información de las planillas fue a raíz de cambios en un Manual Retributivo con respecto a los aumentos salariales, que no tenían sustentación alguna para realizar dichos cambios. Asimismo, manifestó que se le ha vulnerado su derecho de acceso a la información, en este caso, el de acceder a las planillas de la municipalidad. En dichos alegatos, ella hizo la comparación con la municipalidad de Ahuachapán, manifestando que ellos sí publican las planillas salariales, con nombres y apellidos, en el Portal de Transparencia de esa municipalidad; alegando a raíz de esto que no hay transparencia en la **Municipalidad de Tecoluca**. Por lo tanto, solicitó que se le entregue la información solicitada y se le respete su derecho al acceso a la información.

En cuanto a los alegatos por parte del ente obligado, expuso en lo medular (en relación al objeto del presente procedimiento), que al oficial de información de la municipalidad se le dieron las justificaciones y argumentaciones del por qué no se debía dar copia de las planillas, guiándose por los artículos 10, numeral 7, y el artículo 23 y 24 del Reglamento de la LAIP; y por las razones fundadas en el informe justificativo. Asimismo, mencionó que a la apelante se le entregó copia del presupuesto 2019 donde aparecen las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario. Por otra parte, el apoderado del ente obligado manifestó que se podían entregar las planillas, pero sin detallar los nombres de los empleados de la municipalidad, ni los descuentos que a ellos se le hacen, debido a que en la Municipalidad se tiene un ambiente malo y se hacen señalamientos a algunos empleados. Por lo tanto, solicitaron ser exonerados de toda responsabilidad a la municipalidad; y en caso contrario, que el Instituto ordene entregar las planillas donde no se detallen el nombre de los empleados

IV. El 3 de septiembre del presente año, la apelante remitió vía correo electrónico escrito en el cual solicitó copia del audio o video de la audiencia oral.



2. Análisis del caso

Este Instituto advierte que el objeto de la presente apelación es pronunciarse sobre la naturaleza de la información requerida, específicamente, el tema de las planillas que es el objeto de controversia de este caso.

En este contexto, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y sus limitantes; (II) Consideraciones sobre el interés público frente al derecho a la intimidad; y, (III) Aplicación al presente procedimiento.

I. El acceso a la información pública es un derecho constitucional implícito, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn) pero que, a pesar de ello, tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn. El DAIP comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan *interés público*. Este derecho a saber se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a las informaciones en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.

El Art. 6 letra “c” de la LAIP establece que es **información pública** 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. Para la entrega de la información, la LAIP ha diseñado un proceso expedito en el que los oficiales de información cumplen un rol importante al realizar gestiones encaminadas a satisfacer el derecho de toda persona a acceder a la información pública.

No obstante, el DAIP no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio; sin embargo, tales restricciones no pueden ser arbitrarias, 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 que solicitan los ciudadanos y, se garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

En ese contexto, una de las excepciones al principio de máxima publicidad es la **información confidencial**, que es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido, según el concepto del Art. 6 letra f. de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

II. En el presente caso, se estableció que el tesorero municipal junto con el Concejo Municipal de Tecoluca, fueron los que tomaron la decisión de no entregar la información concerniente a las planillas, por los motivos expresados anteriormente.

A raíz de lo anterior, 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 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 personas¹.

Hace al “interés público” la importancia social de lo que se quiere comunicar y lo que se recibe, en aras de formar un verdadero discurso plural del que participen todas las voces. Es la trascendencia del hecho que se comunica. La relevancia pública de una información contribuye, junto con la veracidad, a situarla en una posición estratégica frente a los derechos de la personalidad.

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

¹ cfr. BASTERRA, Marcela I., Derecho a la información vs. Derecho a la intimidad, Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 2012, pág. 111



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 personalidad².

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, aunque pueda afectar la vida privada de las personas.

Esto es así porque el derecho a la información tendrá preeminencia respecto del derecho a la intimidad cuando sea necesario para asegurar la libre información en una sociedad democrática; es decir, siempre que exista un interés público legítimo que justifique la publicidad de la información -confidencial-. Por consiguiente, la intromisión en la vida privada de las personas debe admitirse si la información que se desea transmitir tiene interés público para la sociedad; en caso contrario, la revelación de aspectos privados de las personas públicas sin justa causa lesiona claramente su derecho a la intimidad.

III. Ahora bien, en aplicación al presente procedimiento, es importante mencionar que las planillas contienen elementos que resultan ser de carácter público, como es el caso de las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario. De acuerdo con el Art. 10 numeral 7 de la LAIP, la remuneración mensual por cargo presupuestario, **incluyendo las categorías salariales de la Ley de Salarios y por Contratación**, los montos aprobados para dietas y gastos de representación, está considerada como información pública, específicamente de carácter oficioso; es decir, debe estar publicada sin necesidad de una solicitud de información.

Esto último se trae en acotación debido a que es un elemento fundamental que aparece en las planillas salariales de los empleados públicos. Es importante mencionar que las remuneraciones o salarios de los 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

² cfr. *Ibídem*, pág. 426

cumplen con una función pública, la misma legislación determina que este tipo de información es accesible al conocimiento general³.

Ahora bien, en base a las alegaciones hechas por el Alcalde Municipal de Tecoluca en el informe justificativo; y el apoderado de la referida municipalidad, se tiene por establecido que no se entregó la información debido a la situación por la que actualmente se encuentra la municipalidad, donde han habido señalamientos y campañas de difamaciones contra el Alcalde y demás empleados municipales.

En este sentido, en base a lo relacionado en el romano I y II del presente análisis del caso, al poner en la balanza el interés público con la justificación de la no entrega de las planillas, el interés público se encuentra en un nivel superior, debido a que prevalece el interés público de conocer las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario y las variaciones que estas han tenido a lo largo del tiempo, asegurando así una sociedad más democrática.

Ahora bien, en cuanto al tema de detallar el nombre de los empleados en las planillas, de igual manera 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.

De acuerdo a lo anterior, se establece que si bien el nombre es lo que identifica y distingue a la persona, dado que la **Municipalidad de Tecoluca** es una entidad de naturaleza pública, los nombres de sus empleados y funcionarios constituyen información de carácter público. Este criterio es compartido por jurisprudencia internacional por el

³ Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 175.



Tribunal Superior de la República Dominicana⁴. Acotado a lo anterior, haciendo una interpretación de la jurisprudencia chilena, esta ha señalado que dar el nombre de los funcionarios constituye una información administrativa, que no pone en riesgo la seguridad de los funcionarios ni la seguridad de la nación.⁵

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, “en tanto investidos de la calidad de funcionarios públicos, no verían afectada su privacidad con la publicación de sus nombres en el contexto de la toma de decisiones propias de su cargo y, por tanto, no se encontrarían protegidos por lo dispuesto en el art. 24 de la LAIP. Entenderlo de otra forma propiciaría el desconocimiento total de la identidad de aquellos funcionarios que toman decisiones de trascendental importancia para el país”⁶.

Por ende, el nombre de los empleados que aparecen en las planillas salariales constituye una numeración 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.

Por lo tanto, no son justificables las argumentaciones realizadas por el ente obligado, debido a que prima un interés público, en este caso, de conocer las planillas de los empleados de la municipalidad, principalmente los nombres y las remuneraciones mensuales por cargo presupuestario; por tanto, no se cumplen las condiciones para asegurar que esta información confidencial, pues es información pública y radica un interés público.

No obstante a lo anterior, es de tener especial cuidado con la forma de proporcionar este tipo de información; pues si bien la protección de datos personales del funcionariado público tiene un ámbito de acción menor que para el caso de los particulares, tampoco significa que estos deban divulgarse de modo total y sin algún tipo de matiz.

⁴ 259 Cfr. Tribunal Superior Administrativo de República Dominicana, Sentencia # 089/2010 D/F 01/09/2010, 1 de septiembre de 2010. Disponible en: http://issuu.com/o.p.d/docs/tribunal_superior_administrativo.

⁵ Sentencia pronunciada por el Consejo para la Transparencia de Chile, Ref C1837-18, Jessica Bahamondes Lucero con ARMADA DE CHILE, Del 28 de agosto de 2018. Disponible en: <https://jurisprudencia.cplt.cl/cplt/decision.php?id=CPLT000022122>

⁶ Sentencia Definitiva de Amparo de la Sala de lo Constitucional, de fecha 25 de julio de 2014, de referencia 155-2013.

En razón de lo anterior y en relación al caso, las planillas, además de contener información pública, contienen información que resulta ser de carácter confidencial, como por ejemplo los descuentos de ley, descuentos realizados por entidades financieras, descuentos por entidades públicas, por otras entidades privadas y demás tipos de obligaciones que deben de ser protegidas, pues no existe ninguna justificación radicada en el interés público para que terceros accedan a este tipo de información.

Por consiguiente, la intromisión en la vida privada de las personas únicamente debe admitirse si la información que se desea transmitir tiene interés público para la sociedad; en caso contrario, la revelación de aspectos privados de las personas públicas sin justa causa lesiona claramente su derecho a la intimidad.

Finalmente, por todo lo anterior dicho, este instituto tiene establecido que las planillas contienen información, tanto de carácter pública donde prevalece el interés público para la sociedad, así como información que resulta de carácter privada para los empleados de la Municipalidad. Por lo tanto, es procedente revocar la decisión tomada por el oficial de información de la **Municipalidad de Tecoluca** y ordenar al ente obligado a proporcionar una versión pública de las planillas de los periodos abril, mayo, junio y diciembre 2018; y de los meses febrero, marzo, abril y mayo de 2019, a la apelante, detallando la información concerniente al nombre, cargo, remuneración mensual, dietas o gastos de representación (si aplica), pago de horas extras (si aplica); omitiendo la información que tenga que ver con los descuentos de ley, descuentos realizados por entidades financieras, descuentos realizados por entidades públicas, descuentos realizados por otras entidades privadas, y demás tipos de descuentos que contengan las planillas que puedan lesionar la intimidad de los empleados de la Municipalidad, por tratarse de información confidencial.

3. Decisión del caso

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas, y con base en las disposiciones legales citadas y en los Arts. 2, 6, 18 y 85 y 86 de la Cn., y 94, 96 letra d y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve**:



a) Revocar la resolución emitida por la oficial de información de la Municipalidad de Tecoluca, el día 1 de julio de 2019.

b) Ordenar a la Municipalidad de Tecoluca que por medio de su titular, dentro del plazo de ocho días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación de esta resolución, proporcione a [REDACTED] la versión pública de las planillas de los periodos solicitados, donde se consigne nombre, cargo, remuneración mensual, dietas o gastos de representación (si aplica), pago de horas extras (si aplica); omitiendo la información que tenga que ver con los descuentos de ley, descuentos realizados por entidades financieras, descuentos realizados por entidades públicas, descuentos realizados por otras entidades privadas, y demás tipos de descuentos que contengan las planillas que puedan lesionar la intimidad de los empleados de la Municipalidad, de conformidad con el Art. 30 de la LAIP, por tratarse de información confidencial.

c) Ordenar a la Municipalidad de Tecoluca que por medio de su titular, dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento en el que conste la documentación entregada al apelante, así como su recepción, bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio. Este informe puede ser remitido por vía electrónica a la dirección: oficialreceptor@iaip.gob.sv

d) 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.

e) Entregar copia del video de la Audiencia Oral realizada el día 27 de agosto del presente año, a [REDACTED], solicitándole que se presente en las instalaciones de este Instituto para hacerle la respectiva entrega.

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.-



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

II/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 ocho días del mes de octubre de dos mil diecinueve.


NOTIFICADOR
IAIP



