



NUE 55-A-2021 (GG)

xxxxxx xxxxxxxx contra Ministerio de Salud

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con un minuto del diez de noviembre de dos mil veintiuno.

El presente procedimiento de apelación, ha sido promovido por xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxxx xxxxxxxx en contra de la resolución emitida por el oficial de información del **Ministerio de Salud (MINSAL)**, el 23 de marzo del presente año y notificada en esa misma fecha

Descripción del caso

A. La apelante xxxxxxxx xxxxxxxx presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del **Ministerio de Salud (MINSAL)**, solicitud de acceso a la información, consistente en: *“Listado y nómina de trabajadores y trabajadoras adscritos al Hospital Nacional General “Enf. Angélica Vidal de Najarro” San Bartolo, Municipio de Ilopango, departamento de San Salvador, activos al 11 de marzo de 2021, con distinción de:* **1. Nombres y apellidos de los trabajadores; 2. Fecha de ingreso del trabajador al hospital; 3. Nombre de la plaza al que ha sido nombrado; 4. Tipo de contrato; 5. Centro o área de trabajo donde se desempeña el trabajador; 6. Tipo de jornada laboral; 7. Salario mensual de cada trabajador dentro del hospital”**.

En relación con ello, el oficial de información del **MINSAL** resolvió lo siguiente: *“Denegar el acceso a la información [...], ello en virtud que ninguno de los empleados de ese hospital, expresó su consentimiento para revelar sus datos personales, en consecuencia, el suscrito se encuentra impedido de entregar esa información por ser confidencial y estar restringida por mandato constitucional y legal, en razón de un interés personal jurídicamente protegido”*.

Al respecto, la ciudadana manifestó su inconformidad alegando que se le ha vulnerado su derecho de acceso a la información pública, ante la interpretación errónea de la Ley, puesto que la información solicitada es de carácter oficioso con base al Art. 10 numerales 2, 5, 6 y 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante LAIP).

B. La apelante interpuso el recurso de apelación ante este Instituto conforme al Art. 82 de la LAIP, el cual fue admitido y asignado al comisionado Gerardo José Guerrero Larín para dar trámite e impulso a este procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

Durante la instrucción de este procedimiento, el comisionado instructor con la simple vista de la documentación que consta agregada al expediente en comento, determinó que el procedimiento quedó reducido a una cuestión de derecho, en atención a la aplicación de normas y principios establecidos en la LAIP y Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), así como los derechos que asisten al titular de datos personales, de conformidad con el Art. 102 de la LAIP y el Art. 309 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM). Por lo que, se procedió a dar por finalizada la instrucción del procedimiento a efecto de emitir la resolución correspondiente al caso.

Análisis del caso

Con base a lo argumentado por las partes, este Instituto delimita el objeto de controversia en determinar si la información solicitada es confidencial. De ahí que, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** procedencia del procedimiento reducido a una cuestión de derecho; **(II)** consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y la naturaleza de la información solicitada; **(III)** análisis sobre la información confidencial en su dimensión de datos personales como limitante del DAIP, para establecer su aplicación al caso en concreto respecto al argumento del oficial de información.

I. Conforme a lo previsto en el Art. 135 Inc. 3° relacionado con el Art. 163 de la LPA, se requirió a las partes de este procedimiento, en el auto de admisión, que señalaran si ofrecerían medios probatorios distintos a los que constan en el expediente administrativo, ello a efecto de valorar la apertura a prueba del presente procedimiento. Consecuentemente, la apelante remitió escrito mediante el cual pretendió evacuar el requerimiento, sin embargo, no

aportó medios probatorios. En esa línea, el ente obligado en su informe de ley no se pronunció al respecto.

En cuanto a la procedencia del procedimiento de mero derecho¹, por su parte, sólo procede cuando la controversia esté circunscrita a cuestiones de mera doctrina, a la interpretación de un texto legal. Ello viene a significar que la decisión podría ser tomada con el examen de la situación planteada y la correspondiente interpretación de la normativa aplicable al mismo.

Es pues una *causa de mero derecho*² aquélla en la que, al no haber discusión sobre hechos, no se requiere apertura de lapso probatorio, sino que basta el estudio del acto y su comparación con las normas que se dicen vulneradas por él, a fin de que, concluida la labor de interpretación jurídica que debe hacer el juez, se declare su conformidad o no a derecho. Incluso, puede evidenciarse desde el inicio mismo del proceso el que la causa sea de mero derecho y, por tanto, ser incluso innecesario el llamado a los interesados para que hagan valer sus pretensiones –sea en defensa o ataque del acto impugnado- por no haber posibilidad de discusión más que en aspectos de derecho y no de hecho.

De igual forma, la jurisprudencia contencioso administrativa³ acompaña el criterio seguido por la administración pública, que cuando no se trata de controvertir hechos, sino de la aplicación del derecho al caso en particular, resulta aplicable lo establecido en el Art. 309 del CPCM, normativa supletoria aplicable de conformidad con el Art. 102 de la LAIP referido a que “...si hubiese conformidad sobre todos los hechos y el proceso queda reducido a una cuestión de derecho, se pondrá fin a la audiencia preparatoria y se abrirá el plazo para dictar sentencia”.

Por tanto, la Sala manifestó que la omisión de la audiencia establecida en el Art. 91 de la LAIP, en asuntos de mero derecho, no produce la vulneración del debido proceso en sus manifestaciones de los derechos de audiencia, defensa, congruencia y ausencia de motivación, de dicha disposición legal y el 102 de la LAIP.

¹ Sentencia definitiva con referencia APC-04-18, proveída por la Cámara de la Tercera Sección de Occidente: Ahuachapán, a las catorce horas diez minutos del once de junio de dos mil dieciocho.

² Idem.

³ Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, el 28 de enero de 2019, en el proceso de legalidad de referencia 408-2016.

En ese orden de ideas, este Instituto se ve facultado para someter el presente procedimiento de apelación, a una cuestión de mero derecho, con base a la aplicación de normas y principios de la LAIP, así como los derechos que asisten al titular de datos personales, con base a las disposiciones citadas.

II. A. El acceso a la información pública es un derecho constitucional no regulado expresamente en la Constitución (Cn), sin embargo, tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, surgida -de forma implícita- del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn. El derecho de acceso a la información pública comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan *interés público*.

Este derecho implica el libre acceso, por parte de las personas, a las fuentes que contienen datos de relevancia pública. La protección constitucional de la búsqueda y obtención de información se proyecta básicamente 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, pues existe un principio general de publicidad y transparencia de las actuaciones del Estado y gestión de fondos públicos⁴.

Asimismo, el Art. 2 de la LAIP establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna. Es decir que, al tenor de la citada disposición, para ejercer el derecho de acceso a la información es necesario que la información exista, haya sido generada, administrada, se encuentre en poder del ente obligado al que ha sido solicitada o que exista un mandato normativo de generarla.

En esa línea, 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*

⁴ Sentencia de Amparo emitida por la Corte Suprema de Justicia con referencia 713-2015, proveída a las diez horas y once minutos del día uno de septiembre de dos mil dieciséis.

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.

Del mismo modo, es preciso tomar en cuenta que el DAIP no es absoluto, por lo que, está sujeto a restricciones limitantes en su pleno ejercicio. No obstante, los límites de este derecho no pueden ser arbitrarios, dado que, deben ser establecidos por el legislador, a fin de evitar que la administración pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información solicitada por cualquier persona.

B. Establecido lo anterior, resulta pertinente delimitar la naturaleza de la información solicitada y que ahora es objeto de controversia.

De acuerdo a lo previsto en el Art. 6 letra “d” de la LAIP, existe información pública clasificada como *oficiosa*, la cual se debe difundir al público sin necesidad de solicitud directa con base al principio de máxima publicidad, misma que se encuentra desglosada en el Art. 10 de la LAIP.

De ahí que, la información relativa a contratación de personal y remuneraciones por autoridades obligadas al cumplimiento de la LAIP constituye información oficiosa, tal como lo establece el Art. 10 numerales 5 y 7 de la LAIP. Asimismo, el Lineamiento 2 para la Publicación de Información Oficiosa, en su Art. 1.7 señala los elementos que el ente obligado debe proporcionar referente a las **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”.*

En suma, para el caso en concreto, se advierte que se trata de información referente a la gestión de fondos públicos. Por lo tanto, resulta adecuado que la ciudadanía conozca quienes realizan labores que son sufragadas con recursos de la hacienda pública. Por consiguiente, el acceso a la información en poder del Estado, permite que los ciudadanos ejerzan un control en la administración de esos fondos, de tal forma que puedan indagar y

considerar si se está dando cumplimiento a las obligaciones estatales, mediante el mecanismo de la contraloría social.

Consecuentemente, y en virtud de la disposición por parte del ente obligado de hacer entrega de la información solicitada, tal como lo manifestó en su informe de ley, resultará procedente facilitar su entrega por medio de la presente resolución, a modo de garantizar el goce del derecho de acceso a la información de la apelante.

III. Finalmente, sobre este punto es dable señalar que en reiteradas ocasiones se ha sostenido por parte de este Instituto, que en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el principio más relevante es el de máxima publicidad o máxima divulgación. En tal sentido, una de las consecuencias más significativas de este principio, establece que en esencia toda la información que haya sido producida por el Estado o se encuentre en su poder o administración se presumirá pública, y sólo podrá restringirse su acceso cuando se demuestre por parte del ente público que concurre una causa justificada reconocida legalmente. En ese sentido, la carga de la prueba sobre la aplicación y justificación de restricciones al derecho de acceso a la información le corresponde al ente obligado.

De lo anterior, se desprende que la naturaleza de información en poder de entidades estatales es por regla general pública, salvo que concurra una causa legalmente justificada que impida que ésta sea proporcionada a los ciudadanos; es decir, el referido principio reconoce que el DAIP puede tener límites bajo el cumplimiento de tal premisa.

En ese mismo sentido, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha establecido que la mera presencia de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico trae consigo que muchas leyes incidan sobre ellos, regulando su ejercicio o restringiendo su contenido en distintos supuestos. Así, los derechos fundamentales son a la vez límite frente a la ley y objeto de regulación de la misma. Claro ejemplo de ello es la idea que el legislador es una garantía de los mismos a través de la reserva de ley y la determinación normativa⁵.

Asimismo, se ha establecido que el ente obligado tiene el deber de resguardar los datos personales cuando se trata de nombres, como regla general, de personas que no son

⁵ Sentencia Definitiva de Inconstitucionalidad emitida por la Sala de lo Constitucional el día 12 de abril de 2007, en el proceso de referencia 28-2006/33-2006/34-2006/36-2006.

servidoras públicas o 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.

El anterior criterio encontraba su fundamento en la ponderación del DAIP como derecho fundamental, pues conocer dicha información favorece la controlaría ciudadana y facilita verificar que los servidores públicos realizan sus funciones públicas de forma eficiente, eficaz y con apego a lo establecido en la ley, en tanto, si bien el nombre de los servidores constituye un dato personal que le pertenece, su publicidad no afecta la esfera íntima del individuo sino que, por el contrario, contribuye a garantizar el DAIP de la forma indicada.

Ahora bien, lo anterior no obsta a que el pronunciamiento planteado sea inapelable o inamovible, es decir, que no sufra modificaciones derivadas del control posterior al que pueden ser sometidas las resoluciones emitidas por entes de naturaleza administrativa, o mediante mecanismos reconocidos por la jurisprudencia constitucional como válidos para que los Tribunales fundamenten el cambio de un precedente, como: (i) estar en presencia de un precepto normativo cuyos fundamentos normativos son incompletos o erróneamente interpretados; (ii) el cambio de conformación subjetiva del Tribunal; y, (iii) que los fundamentos fácticos que le motivaron hayan variado sustancialmente al grado de volver incoherente el pronunciamiento originario con la realidad normada⁶.

Sin embargo, para el presente caso no se ahondará en los supuestos reconocidos para el cambio de criterio puesto que, la interpretación desigual de la norma -LAIP- en el presente, no tiene su origen de sustento en este Pleno, sino que deriva del control de legalidad al que se encuentran subordinados los actos administrativos dictados por este Instituto; que para este caso, responde a la decisión adoptada por el máximo tribunal en la materia, es decir, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CSJ.

Enunciado lo anterior, para dilucidar la controversia se aclara que este Instituto hará uso del pronunciamiento emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo -como

⁶ Sentencia de Amparo emitida por la Sala de lo Constitucional el día 14 de febrero de 2018, en el proceso de referencia 74-2016.

máximo intérprete en la materia que nos atañe- en la resolución marcada con la referencia 21-20-RA-SCA dictada la once horas con treinta minutos del dieciséis de noviembre de dos mil veinte. En dicha Sentencia, la Sala concluyó que la información relativa a los nombres y demás información concerniente a los empleados públicos, aun y cuando sus labores de colaboración tienen una incidencia en el ejercicio de la función pública, las mismas siempre se encuentran supeditadas a la decisión final y exclusiva de los funcionarios, por lo que, dicha circunstancia no denota una razón suficiente para vulnerar el derecho a la protección de datos personales de los empleados públicos.

De ese modo, reiteró que dichos datos podrán ser conocidos por los particulares siempre y cuando exista consentimiento de los titulares de los datos -servidores públicos- o en los casos contemplados en el Art. 34 de la LAIP. Así, la interpretación aludida deviene del derecho a la protección de datos personales, categoría que goza de una especial protección en nuestro ordenamiento jurídico.

Establecido lo antes expuesto, se observa la disposición del ente obligado de proporcionar la información requerida en versión pública. En consecuencia, este Instituto como ente garante del DAIP y del Derecho a la Protección de Datos Personales (DPD), pero sobre todo de la legalidad de sus actos sujetos a control jurisdiccional conforme a lo dispuesto en el Art. 172 de la Constitución de la República -para el caso- a través de la jurisdicción contencioso administrativa -Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa-, considera oportuno adoptar la interpretación emitida por la referida Sala, pues resultaría contradictorio, antojadizo y arbitrario emitir fallos alejados del criterio de la máxima intérprete en materia administrativa.

Por consiguiente, es procedente modificar la resolución impugnada en esta sede, emitida por el oficial de información del **MINSAL** a las ocho horas con diez minutos del día veintitrés de marzo del año en curso, en el expediente con referencia UAIP/OIR MINSAL 2021-248; en el sentido de ordenar la entrega de la información requerida por la apelante, únicamente en lo concerniente a los puntos 2 al 7 de su requerimiento, con excepción del punto 1, debido al criterio antes expuesto. Cabe señalar, que en caso de mediar datos

personales de terceros, deberá hacer la entrega en versión pública conforme a lo previsto en el Art. 30 de la LAIP.

Decisión del caso

IV. Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas, y con base en las disposiciones legales citadas y en los Arts. 2, 6, 85 y 86 de la Cn., y 26, 94, 96 letra “d y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve:**

a) Modificar la resolución emitida por el oficial de información del **Ministerio de Salud (MINSAL)**, en los términos descritos en la presente resolución.

b) Ordenar al **Ministerio de Salud** que, a través de su titular o máxima autoridad, en el plazo de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, entregue a la apelante **XXXXXXXX XXXXXXX XXXXXXX XXXXXXX**, la información siguiente: *“Listado/nómina de trabajadores y trabajadores adscritos al Hospital Nacional General “Enf. Angélica Vidal de Najarro” San Bartolo, Municipio de Ilopango, departamento de San Salvador activos al 11 de marzo de 2021, con distinción de: 2. Fecha de ingreso del trabajador al hospital; 3. Nombre de la plaza al que ha sido nombrado; 4. Tipo de contrato; 5. Centro o área de trabajo donde se desempeña el trabajador; 6. Tipo de jornada laboral; 7. Salario mensual de cada trabajador dentro del hospital”*; por las razones expuestas en el romano III, de la presente resolución. Lo anterior, deberá hacerlo en versión pública, con base a lo dispuesto en el Art. 30 de la LAIP, y respetando la modalidad de entrega indicada por la apelante.

c) Ordenar al **Ministerio de Salud** que, en el plazo de veinticuatro horas vencido el plazo para la entrega de la información a la apelante, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la orden contenida en el literal “b” de esta parte resolutive, esto es, la entrega de la información a la apelante, bajo pena de iniciar el procedimiento sancionatorio respectivo. Este informe puede ser remitido 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) Remitir el presente expediente a la Unidad de Cumplimiento de este Instituto para que verifique la ejecución de esta resolución.

f) Publíquese esta resolución oportunamente.

Notifíquese.-

-----DHS-----A.GREGORI-----R.GOMEZ-----
**PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"**

IC/ JH