

NUE 184-A-2018 (RC)


López Ramírez contra Ministerio de Economía (MINEC)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con nueve minutos del veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

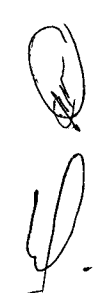
1. Descripción del caso

I. En atención a la delimitación realizada en la admisión del presente caso, **Baltimore Enrique López Ramírez**, apeló de la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Economía (MINEC)**, al no habersele proporcionado información solicitada concerniente a: **1)** el diagrama entidad relación del “sistema integrado generador de encuestas (SIGE)”, en formato de datos SQL2008 y el script de generación; **2)** la base de datos del SIGE en SQL, eliminando los campos que permitan identificación de datos personales, conteniendo la base de datos, la data del 2010 al 2017 de ser posible.



Con base a la respuesta otorgada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), la oficial de información del **MINEC**, denegó el acceso a lo solicitado por tratarse de información clasificada como reservada con base al art. 19 letra e) de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), al comprometer las estrategias y funciones estatales de procedimientos judiciales o administrativos en curso.

Al respecto, **López Ramírez** manifestó su inconformidad con lo resuelto, señalando que un diagrama de entidad relación, es únicamente el listado de tablas las cuales componen la base de datos y las relaciones que existen entre ellas (estas permiten su análisis y uso); el script de generación permite verificar estas relaciones e implementar un reposito vacío. Por tanto, consideró que no aplica los motivos para denegar su entrega.



Sobre el backup de la base de datos, de lo contenido en el SIGE, si puede contener opiniones pero probablemente sea una tabla en particular la cual no sea parte del núcleo; aplica lo mismo realizado para los datos personales que pueden encriptarse en modelo de 64,

128 o 256 bytes; haciendo imposible el conocer los datos externos, o no incluir la tabla, o sustituirlos por una frase común indicando ser solo sustitución del valor real, al igual que cualquier dato personal contenido en los campos de las diferentes tablas, a efecto de cumplir con lo establecido en la Ley.

II. Este Instituto admitió la apelación y designó al comisionado **René Eduardo Carcamo** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En su informe justificativo, el **MINEC** a través de su apoderado general judicial, retomando lo dispuesto en audiencia de avenimiento, sostuvo que luego de analizado de manera muy técnica lo solicitado y tomando en cuenta los formatos a través de los cuales se solicitó la información, se consideró pertinente otorgar lo solicitado en versión pública, al eliminar los campos que comprometan datos personales; remitiendo un CD a efecto de ser proporcionado al apelante, quien una vez habiéndolo recibido, expresó su inconformidad con la información entregada sobre el diagrama de entidad y la base de datos, ambos del SIGE.

Sobre el primero, manifestó su incredulidad en cuanto a lo proporcionado como la base de datos del SIGE, a no ser que la DIGESTYC no utilice ni los mínimos principios de diseño; y respecto al segundo, no está como backup de SQL ni el contenido es acorde con lo presentado como “diagrama de entidad relación del SIGE”, disponiendo que no son los datos contenidos en la base de ese sistema, siendo los datos de la encuesta en formato SPSS.

Comentó que una vez accedió a lo proporcionado y vio su contenido, al momento de copiarlo, el CD se dañó, por lo que en la medida de lo posible sugirió la habilitación de un link para descargar la información de manera directa.

III. La audiencia oral se desarrolló con la comparecencia del **MINEC** a través de su apoderado general judicial, José Manuel Rodríguez Rubio, quien ofreció como prueba al técnico de la DYGESTIC, Jorge Adalberto Cortez, a efecto de aclarar aspectos técnicos.

1. En su intervención, el apelante dispuso que la solicitud de información era bastante clara al solicitarse el diagrama entidad relación de un sistema completo, con todas las tablas, lo cual permite analizar la información y ver las diferentes relaciones entre datos; y no implica riesgo para ninguna institución, darlo a conocer al público.

Asimismo, el backup de la base de datos, lo cual debe contener la información de todas las tablas, omitiendo la información de carácter personal que la Ley no permite su acceso. Opinó ser beneficioso para la ciudadanía en general, el conocer los sistemas de la DIGESTYC, para realizar análisis a profundidad, de lo cual, dispuso no se puede realizar actualmente con la información publicada.

Por su parte, el apoderado del **MINEC** sostuvo haberse entregado el disco con los datos que según los técnicos era lo solicitado, y respecto a la deficiencia expuesta por el apelante para acceder a la información en el disco dañado, ofreció en ese momento 3 discos en los cuales se encontraba la información requerida. Siendo así, el Pleno de este Instituto tuvo a bien proporcionar una computadora para que el apelante verificara la información contenida en los discos señalados y expresar su opinión sobre esa información.

Habiendo revisado la información, el apelante manifestó que solo se componía de seis tablas y a su criterio, un sistema de esa naturaleza le parece muy rudimentario para la DIGESTYC, careciendo a su vez de usuario, seguridad y lo que normalmente contiene un sistema; por lo cual, la DYGESTIC debía explicar dicha circunstancia.

2. En su intervención, Jorge Adalberto Cortéz Sánchez, en su calidad de técnico de la DIGESTYC, expresó conocer el manejo de la información de programación y almacenamiento de dicha dependencia.

A preguntas del apoderado del **MINEC**, explicó que en lo solicitado se encontraba información confidencial de acceso a los usuarios, funciones o tablas las cuales de alguna manera podía vulnerar la seguridad de los sistemas internos; procediéndose a generar la base de datos de la información pública a proporcionar, la cual básicamente contenía la información que maneja el SIGE, en tanto a la creación de los formularios con sus diccionarios y todas las descripciones de las variables involucradas, por lo que lo entregado fue lo solicitado; dado que la solicitud no fue específica, no se tuvo mayor detalle de lo realmente petitionado, determinando que lo solicitado era la base de datos del sistema generador de encuestas.

Sobre el numeral 2) de la información objeto de controversia, consideró oportuno explicar el panorama sobre cómo funcionan los sistemas en la DIGESTYC y como está estructurado, disponiendo que el SIGE es parte de un conglomerado de sistemas utilizados para la generación estadística, comprendido por varios procesos con un sistema propio; siendo la parte que maneja el SIGE, la generación del diccionario de la encuesta, lo cual es una interfaz gráfica donde se define cuáles son las características que van a tener la preguntas, por ejemplo: el tipo de dato, si es entero, decimal, la longitud, si tendrá valores por omisión, cuestiones estadísticas se manejan en la DIGESTYC.

Comentó que una vez generado este diccionario, se exporta a otra base de datos, la cual separa a otra encuesta. Cada encuesta tiene su propia base de datos, haciéndose de esa forma por tener sus propias particularidades de trabajo; por ejemplo tiene su propio proceso, su forma de generar tabulados; por lo tanto, se hace por separado en otro sistema, así como se tiene estructurado a nivel de servidores, es decir, el SIGE proporciona lo que se va a trabajar en las encuestas y cada una realiza su digitación, permaneciendo ya los datos digitados.

Continuó expresando que una vez estos datos están digitados, se genera una base de datos en sistema SPSS, el cual es un formato de datos estadísticos utilizado por los técnicos en DIGESTYC, donde se le hacen los últimos pasos del procesamiento, el cual comprende levantamiento en campo, el diseño del formulario, la digitación de los datos y luego la exportación de los datos para que los técnicos los trabajen, donde se realizan a su vez procesos adicionales normales en todo proceso estadísticos, comprendiendo la imputación, depuración, creación de factores de expansión o variables calculadas que se adicionan a la base de datos, siendo ellos quienes oficializan los datos y generan la base final, la cual, se tiene únicamente en el formato señalado y únicamente a solicitud de los usuarios se convierte en SQL, Excel o el formato solicitado.

Reiteró que el SIGE es una parte de todo el proceso estadístico trabajado y hay otros sistemas y áreas involucradas dependiendo de la función; pero la función del SIGE es crear los diccionarios de captura.

A preguntas del apelante, Cortéz Sánchez manifestó que el diagrama de entidad relación del SIGE, no solo se componía a nivel de 7 tablas y este no le había sido

proporcionado, ya que como DYGESTIC tienen el mandato por Ley de proteger el secreto estadístico; cualquier vulnerabilidad presentada en algún acceso no programado a sus bases de datos, podría conllevarles a un problema legal. En consecuencia, se trata de conservar y evitar cualquier tipo de acceso.

Aclaró que conocer el nombre de un campo de una tabla de seguridad puede generar alguna vulnerabilidad; como se llama el campo de los usuarios por ejemplo o el de las contraseñas. Por ende, al ser información de uso propio de la DYGESTIC, implica su seguridad y se decidió omitir.

Estableció que las bases de datos finales se manejan en SPSS todas y las generadas en SQL no eran las finales; señaló la existencia de un sistema de captura utilizado por la DYGESTIC distinto al SIGE, además de haber otros quienes generan encuestas, se obtiene los datos para publicar en el sitio web.

3. Finalmente, el apelante afirmó que su solicitud era clara en cuanto al diagrama entidad relación completo (no parcial o seccionado), lo cual es solamente un gráfico comprendido por tablas y las relaciones.

Consideró a su vez, sobre el backup de la base de datos, que se podía proteger el resto de datos en términos de encriptarlos y no ser de acceso para efectos de poder uno hacer sus respectivos análisis; entendiendo el tema del secreto estadístico en términos de poder asociar, pero sostuvo que generalmente eso no se puede realizar en las bases de datos, las cuales están adecuadamente diseñadas y la información pública disponible por parte de la DYGESTIC era pobre, en cuanto hacer los requerimientos de información en términos de los diferentes sistemas relacionadas al proceso.

Por su parte el apoderado del MINEC, reiteró habersele proporcionado lo solicitado, y si bien había diferentes tablas, únicamente no se había entregado aquellas de uso de la DYGESTIC donde se protegen contraseñas. Además, sobre los diferentes sistemas, expresó que el apelante fue bien específico sobre lo solicitado del SIGE y eso fue lo proporcionado, haciéndose la conversión al SQL.

IV. Posterior a dicha actuación, con base a los aportes otorgados por parte del MINEC en audiencia, este Instituto advirtió no contar con elementos suficientes, a efecto de emitir una resolución de fondo, por lo que con base al principio de verdad material –reconocido por la jurisprudencia Contencioso Administrativo-, y lo dispuesto en los arts. 5, 7, 390, 392 y 395 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), se consideró pertinente realizar un reconocimiento del Sistema Integrado Generador de Encuestas (SIGE), de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DYGESTIC), para verificar la presunta imposibilidad en cuanto a entregar de forma completa, la información objeto de controversia en el presente caso, en relación a las presuntas vulnerabilidades que pudiera conllevar su liberación; siendo dicha diligencia pertinente y útil para dicho propósito.

Al respecto, dicha actuación se llevó cabo con la comparecencia del Comisionado Instructor del presente caso y personal técnico de este Instituto, así como personal del MINEC y de la DYGESTIC; no así del apelante, sin comunicar motivo para ello previo a su realización, a pesar de habersele notificado en tiempo y forma.

En ese sentido, se dispuso que habiendo realizado la verificación del SIGE, se advirtió que dicho sistema incluye una serie de información alojada en tablas las cuales representan su núcleo de funcionamiento, por lo cual, brindar esa información pudiera conllevar a violaciones de derecho de autor o usos con fines de lucro privado de un sistema de uso nacional. No obstante, se advirtió la posibilidad de entregar la base de datos completa, eliminando toda la información contenida en las tablas consideradas como reservada y el diagrama de entidad relación completo.

2. Análisis del caso

I. El Art. 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), define el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como el derecho de “toda persona 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”.

En ese sentido, el Art. 6 letra “c” de la LAIP, define la información pública como “aquella en poder de los entes obligados **contenida** en documentos, archivos, **bases de datos**,

comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o de actividades que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración y no sea confidencial”.

Relacionado con lo anterior, el Art. 4 de la LAIP establece una serie de principios para la interpretación y aplicación de la Ley, entre los cuales se encuentran el principio de integridad, el cual hace referencia a que la información pública debe ser completa, fidedigna y veraz. Es decir, la información solicitada debe entregarse de forma completa como consta en los registros públicos, sin ocultamientos, matices, alteraciones o cambios. Una entrega parcial o falsa no satisface las exigencias de este principio y obstaculiza el ejercicio del DAIP de toda persona.

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que el DAIP no es absoluto y es susceptible de restricciones condicionantes de su pleno ejercicio. No obstante, los límites de este derecho no pueden ser arbitrarios, sino previamente establecidos por el legislador, a efecto de prevenir que la Administración Pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información solicitada por cualquier persona.

En ese contexto, una de las excepciones al principio de máxima publicidad es la **información reservada**, es decir, aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con la Ley, en razón de un interés general, durante un período determinado y por causas justificadas, según el concepto del Art. 6 letra e) de la LAIP.

Ahora bien, los motivos que permiten emitir una declaratoria de reserva de información, previstos en el art. 19 de la LAIP, no pueden ser invocados abusivamente por las instituciones obligadas. Ello se afirma teniendo en cuenta la conexión del DAIP con los valores democráticos, lo que supone una carga argumentativa a su favor; en consecuencia, a efecto de estimar su limitación, no basta una causa legalmente establecida, sino que debe existir una justificación objetiva importante. Por ende, previo a declarar reservada determinada información pública, la autoridad obligada debe ineludiblemente comprobar la concurrencia de cualquiera de los supuestos establecidos en el art. 19 de la LAIP, así como

la forma en que tales circunstancias representan un riesgo real de menoscabo al derecho o interés a proteger.

Este Instituto ha sostenido reiteradamente que para la validez de una declaratoria de reserva, se necesita la concurrencia de tres caracteres o requisitos: (i) legalidad, (ii) temporalidad y (iii) razonabilidad.

(i) Legalidad. El ejercicio legítimo de la facultad para reservar información pública debe enmarcarse dentro del ordenamiento legal vigente, para garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia. Por lo tanto, es necesario, tanto la competencia para declarar la reserva como la causa que se alegue, estén previamente establecidas por una ley en sentido formal.

Es importante señalar que para cumplir con este requisito, no basta la mera invocación de la causal sobre la cual se fundamenta la declaratoria de reserva. También es indispensable acreditar las condiciones necesarias para su aplicación, es decir, que los hechos y circunstancias del caso se ajustan a lo previsto por la Ley.

Tomando en cuenta lo resuelto por la oficial de información, con base a lo dispuesto por la unidad administrativa correspondiente, se denegó la información solicitada por encontrarse clasificada como reservada en su totalidad según el art. 19 letra g) de la LAIP, concerniente a *“la que comprometiere las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso”*.

Siendo así, puede advertirse un señalamiento de dichas causales de manera genérica, ya que el MINEC, no acreditó ni hizo referencia a procedimientos judiciales o administrativos en curso, de forma específica a efecto de adoptar dicha decisión. Asimismo, no fue dispuesto el índice de información reservada que respaldase tal afirmación.

ii) Temporalidad. La declaratoria de información reservada debe estar sujeta a un plazo definido, establecido en los términos de los Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” de su Reglamento (RELAIP), y si no se establece el plazo de reserva, podría vulnerarse el DAIP de los ciudadanos, al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a su disposición.

En ese sentido, se advierte que no fue informado el solicitante ni a este Instituto sobre el plazo de clasificación afirmado por el **MINEC**, para tales efectos.

iii) Razonabilidad. Se requiere que cada institución del Estado evidencie la medida de excepción al DAIP. Con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para denegar la información. En esencia, resulta insuficiente declarar los motivos que tuvo el ente obligado para emitir la reserva, por cuanto, tales argumentos deben ser jurídicamente válidos y razonables; es decir, probando la existencia de un daño cierto y específico, actual o potencial, el cual pudiera producirse con la liberación de la información y aún, en caso de producirse, este fuera mayor al interés público o beneficio social por conocer la información.

Para tales efectos, resulta importante destacar que durante la tramitación de este procedimiento, con base a lo dispuesto en su informe justificativo, se evidencia la disponibilidad y apertura por parte del **MINEC** para entregar de forma parcial la información requerida, confirmado a su vez durante la instrucción del procedimiento, así como lo dispuesto en la audiencia oral correspondiente, a efecto de satisfacer el derecho que asiste al apelante en acceder a la información solicitada; sosteniendo los motivos señalados a efecto de no proporcionarse en su totalidad, lo cual fue parte a su vez del objeto de reconocimiento efectuado.

II. Este Instituto ha sostenido que los límites al ejercicio del DAIP están dirigidos a la protección de otros derechos o bienes de idéntica o superior importancia o incidencia en la sociedad civil, por ejemplo, cuando se afecte la economía nacional o los sistemas electrónicos empleados por la Administración Pública para la consecución de sus fines. En estos casos, existiría una colisión de derechos por lo cual deberá considerarse cual debe de ceder o aplicar un examen de proporcionalidad, según las circunstancias.

En ese sentido, al realizar tal examen de ponderación, por una parte debe retomarse que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, a efecto de ejercer 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. 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.

Sin perjuicio de lo anterior, también resulta importante tomar en cuenta la necesidad que el propio Estado debe asegurar el progreso y bienestar económico y social de la Nación, para lo cual las estadísticas constituyen instrumentos básicos de estudio y orientación de la vida nacional, lo cual constituye un interés jurídicamente protegido. Por ende, se debe evitar un daño a la labor de investigar y perfeccionar los métodos del planeamiento, recolección, compilación, tabulación, análisis, publicación y distribución de los datos estadísticos y censales del país, y cualquier otro aspecto relacionados al secreto estadístico; evitando cualquier posible vulneración de los sistemas, metodología y aspectos técnicos relacionados para tales efectos, al revelarse información vigente o de aplicación actual, y de cuya liberación pudiera generar ventajas a terceros con ánimo de lucro o utilización privada con la capacidad de hacer pasar resultados en nombre de la DYGESTIC.

En definitiva, al realizar la “prueba del daño”, según el Art. 21 letra c. de la LAIP y tomando en cuenta el reconocimiento la prueba testimonial ofrecida por parte del MINEC y el reconocimiento técnico realizado, este Instituto advierte indicios que la liberación de la información solicitada en su totalidad, pudiera amenazar efectivamente el interés jurídicamente protegido dispuesto en el párrafo anterior. Sin embargo, no es posible advertir un impedimento para proporcionar aquella información concerniente a la base de datos completa, eliminando toda la información contenida en las tablas consideradas como reservada y el diagrama de entidad relación completo, lo cual deberá ser objeto de acceso para el apelante; y para ambos casos, deberán omitirse los datos personales que pudiera contener.

3. Decisión del caso

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas; así como en los artículos 6 y 85 de la Constitución, 30 58 letra d) y g), 82, 83, 94, 96 y 102 de la LAIP; este Instituto **resuelve:**

a) **Modificar** la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Economía**, correspondiente a este caso.

b) **Desclasificar parcialmente** la información reservada de la cual se ha hecho mérito en esta resolución.

c) **Ordenar** al **Ministerio de Economía** que, por medio de su oficial de información, en el **plazo de diez días hábiles** contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, entregue a **Balmore Enrique López Ramírez** la información objeto de controversia de este caso, en consideración a lo dispuesto en el romano **II** del apartado **"3. Análisis del caso"**; e informar a este Instituto respecto al plazo de reserva conferido a la información que no es objeto de entrega, con base a la declaratoria emitida en su oportunidad para tales efectos.

d) **Ordenar** al **Ministerio de Economía** que en el plazo de **veinticuatro horas** siguientes al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección oficialreceptor@iaip.gob.sv

e) **Remitir** este expediente a la Unidad de Cumplimento de este Instituto para que verifique la eficacia de esta resolución.

f) **Publicar** esta resolución, oportunamente.

**PRONUNCIADO POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE
LA SUSCRIBEN**

JV/RP