

**20-A-2013**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las nueve horas con diecinueve minutos del tres de octubre de dos mil trece.

El presente procedimiento de acceso a la información ha sido promovido ante este Instituto en virtud del recurso de apelación interpuesto por el ciudadano **WALTER ANTONIO CHÁVEZ VELASCO**, administrador de empresas y de este domicilio, por medio de su apoderado licenciado Orlando René Ayala Salgado, contra la resolución de las catorce horas con treinta minutos del 31 de julio de dos mil trece pronunciada por la Oficial de Información del **MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**, en adelante MTPS, entidad pública representada por el servidor público **HUMBERTO CENTENO NAJARRO**.

**ANTECEDENTES DE HECHO:**

I. El 12 de junio del corriente año el ciudadano presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del ente obligado su solicitud por medio de la cual requirió: “(...) 1- Qué entidades del Estado ya sean dependencias del Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial tiene (sic) programas de Gestión de Prevención de Riesgos; 2- Qué entidades del Estado ya sean dependencias del Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial tiene (sic) conformados Comités de Seguridad y Salud Ocupacional; 3- Si el Ministerio de Trabajo le ha dado cumplimiento a tener Programas de Gestión de Prevención de Riesgos y Comités de Seguridad y Salud Ocupacional; 4- Se emita un ejemplar del programa antes mencionado y me indique por quiénes está conformado el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social”.

La Oficial de Información resolvió entregar la información requerida, denegándola “(...) en cuanto al punto número cuatro sobre el ejemplar del Programa de Gestión de Prevención de Riesgos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (...) ya que el mismo se encuentra clasificado como información reservada, estando restringida su difusión de conformidad a Declaratoria de Reserva emitida por la Directora General de Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (...)”.

**II.** Admitido el recurso de apelación, se designó al Comisionado **MAURICIO ANTONIO VÁSQUEZ LÓPEZ** para la instrucción del procedimiento y elaboración del proyecto de la resolución definitiva. Asimismo, se ordenó al titular del ente obligado que rindiera el informe de Ley.

**III.** El 22 de agosto del corriente año se recibió por parte del licenciado Joaquín Alejandro Lucha Muñoz, apoderado general judicial del ente obligado, un escrito en el que se remitía el informe de ley. En dicho escrito se reconoció la negativa a entregar la información solicitada por haber sido declarada como reservada con base en el art. 19 letra g. de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

**IV.** La audiencia se celebró a las nueve horas con treinta minutos del 4 del corriente mes y año, en la cual el apoderado de la parte apelada ofreció prueba que fue resuelta en los términos que en el acta se indica e hicieron sus alegaciones por medio de las cuales ratificaron sus posturas iniciales. En ese estado del procedimiento, el Comisionado designado al caso presentó el proyecto de resolución definitiva.

#### **RESULTANDO:**

**V.** El asunto medular consiste en determinar si la información relativa al “Programa de Gestión de Prevención de Riesgos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social” debe ser objeto de declaración de reserva y, en consecuencia, si debe entregarse o no al ciudadano.

Para ello se expondrá el marco legal de la información reservada desarrollado en la LAIP y el alcance del contenido del Programa de Gestión de Prevención de Riesgos.

El art. 6 letra e. de la LAIP dispone que la información reservada es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esa ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas. Asimismo, el art. 19 de esa normativa predetermina causales taxativas de información reservada, entre ellas, “la que comprometiére las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso”, que ha sido invocada en la declaración de reserva expedida por la Directora General de Previsión Social del ente obligado para denegar el acceso a la información solicitada.

Con relación a la causal antes referida, este Instituto ha resuelto que la reserva se justificaría si la información que se divulga afecta el procedimiento y las finalidades de los entes obligados en los procedimientos que se desarrollan, cuando – por ejemplo- la contraparte quiere saber cuáles son los “argumentos” que se utilizarán por la Administración para diseñar una estrategia de ataque o defensa en casos judiciales, arbitrales o administrativos en curso, y cuyo acceso a esa información pueda comprometer tales estrategias o funciones estatales (Fallos: 8-A-2013, del 19 de junio de 2013, “Catalino Sánchez Rodríguez vs. Ministerio de Trabajo y Previsión Social” y otros). Sin embargo, debe asentarse el criterio que en ningún caso esta reserva debe servir para ocultar procedimientos que servirán a las personas para prevenir o protegerse en casos de siniestros.

En cuanto al alcance del contenido de los Programas de Gestión de Prevención de Riesgos estos han surgido a raíz de la vigencia de la “Ley General de Prevención de Riesgos en Los Lugares de Trabajo”. Dicho cuerpo normativo tiene por objeto establecer los requisitos de seguridad y salud ocupacional, a fin de establecer el marco básico de garantías y responsabilidades que garantice un adecuado nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

De acuerdo con el art. 3 ordinal 5° de esta última ley está prohibida toda forma de discriminación, directa o indirecta, en la implementación de las políticas y programas de protección de la salud y la seguridad ocupacional. Los Programas de Gestión de Prevención de Riesgos son documentos que cuentan con elementos básicos, tales como los mecanismos de evaluación periódica del Programa de Gestión y Prevención de Riesgos Ocupacionales; identificación, evaluación, control y seguimiento permanente de los riesgos ocupacionales; registro actualizado de accidentes y sucesos peligrosos; diseño e implementación de plan de emergencia y evacuación, etc.

El contenido de los Programas de Gestión de Prevención de Riesgos sirve para generar seguridad en el entorno de las instituciones que lo poseen. El hecho de se declaren reservado, limita a los empleados poder conocer esta información, ya que en estos se evalúa periódicamente la eficiencia de los planes de evacuación, además se puede identificar la existencia de riesgos ocupacionales y las medidas que se están tomando en cuenta para mejorar procesos ante emergencia y evacuación. La reserva de información procede cuando el revelar determinada

información tiene como consecuencia un riesgo a la seguridad; para este caso en concreto la reserva de información constituiría un riesgo, ya que no se está brindando información que podría proteger la seguridad de las personas.

Este Instituto ha reconocido que el derecho de acceso a la información tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público, y en el principio democrático del Estado de Derecho –de la República como forma de Estado– (art. 85 Cn.) que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos (Fallo: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, amparo: 155-2013, del 6/3/2013, y los que en él se citan: Inc. 13-2011, del 5/12/2012; Inc. 1-2010, del 25/8/2010; Inc. 91-2007, del 24/9/2010).

Este derecho fundamental impone simultáneamente el deber correlativo del Estado y de los demás entes obligados de garantizar la entrega oportuna, veraz, completa y fidedigna de la información pública o, en caso contrario, fundamentar la imposibilidad de acceso con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución.

De ahí que el acceso a la información pública tiene por objeto la transparencia constante de los actos de gobierno; es decir, que la gente se entere, sepa de qué se trata, tome noticia de los antecedentes, de los fundamentos y de todo lo atinente a una decisión.

Sin embargo, también debe reconocerse que el derecho de acceso a la información no es ilimitado, ya que si bien la fórmula normal de actuación de la Administración Pública debe tender a permitir el permanente acceso concreto y efectivo a la información, cualquier limitación al libre acceso debe fundarse –como ya se estableció– en una disposición legal anterior de **interpretación restrictiva** que especifique el tipo de información y la duración de la restricción y que, desde luego, sea **conforme a la Constitución** justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas. Para el presente caso no se ha justificado conforme a la Constitución las razones que manifiesten un posible perjuicio para el Estado, al contrario es el Estado quien puede

perjudicar a los ciudadanos si no se entregan los Programas de Gestión de Prevención de Riesgos.

**VI.** Las resoluciones expedidas por este Instituto deben ser fundamentadas en los hechos probados y las razones legales procedentes, siendo que las pruebas aportadas en el procedimiento serán apreciadas según las reglas de la sana crítica (art. 90 de la LAIP), indicándose el valor que el Instituto le otorga a los medios de prueba, en virtud de las reglas de ese sistema de valoración (art. 80 del RELAIP).

La sana crítica es entendida como el sistema de apreciación de las pruebas aportadas en su conjunto y no solo individualmente conforme a las máximas de la experiencia, la lógica y el correcto entendimiento humano y conocimiento científico, mediante el cual se asigna a cada medio probatorio un determinado valor o se indican las razones por las que no se les otorga valor alguno.

Con el material probatorio aportado en este procedimiento se tiene acreditado que el ente obligado está dispuesto a brindar la información relativa a: I) Entidades del Estado, ya sean dependencias del Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial que tienen Programas de Gestión de Prevención de Riesgos; II) Entidades del Estado, ya sean dependencias del Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial que tienen conformados Comités de Seguridad y Salud Ocupacional; III) Si el Ministerio de Trabajo le ha dado cumplimiento a tener un Programa de Gestión de Riesgos y Comités de Seguridad y Salud Ocupacional, por lo que se tiene que conceder un plazo para la entrega de dicha información.

También se demostró que el ente obligado cuenta con el Programa de Gestión de Riesgos, sin embargo el mismo ha sido clasificado como información reservada. No obstante de la lectura del mismo expediente, con los alegatos y los elementos que brindan la LAIP y la Ley General de Prevención de Riesgos en los lugares de trabajo se ha demostrado que la información solicitada no está contemplada dentro de la información reservada, ya que la divulgación de esta información no daña estrategias o funciones estatales. Por el contrario, la declaratoria de reserva causa el efecto de ocultar procedimientos que servirán a las personas para prevenir o protegerse en casos de siniestros.

Sumado a lo anterior, la Ley General de Prevención de Riesgos en los lugares de trabajo establece que no tiene que existir discriminación en la implementación de políticas, por lo que para que se desarrolle una implementación de políticas públicas de una forma eficaz es necesario que los participantes de dicha política dispongan de la información necesaria a fin de poder desarrollarla de la mejor manera. Por lo tanto, este Instituto considera que al negarle la información al personal de trabajo del ente obligado se está discriminando de forma indirecta la aplicación de políticas, contradiciendo lo que establece la misma Ley.

Analizando la prueba producida en su conjunto y siguiendo los estándares de la lógica, experiencia y sentido común, que constituyen la sana crítica, este Instituto concluye que la Directora Administrativa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social clasificó de forma errónea la información.

En virtud de lo anterior este Instituto estima que en el presente caso el derecho humano de acceso a la información pública se ha limitado por la falta de entrega efectiva de la información requerida, ya que no se brindó la información a pesar de ser información pública; concluyéndose, en tal sentido, que no se cumplió con el objetivo de dar respuesta a la solicitud hecha por el ciudadano, pues la información requerida tiene que estar a su disposición.

En este orden de ideas, el fin de este procedimiento es la entrega de la información solicitada por el particular, la cual ha sido incorporada como prueba en el presente proceso, pero tiene que ser entregada a los solicitantes.

Se hace constar que la resolución se emite hasta esta fecha en razón de no contar este Instituto con los recursos suficientes para atender con prontitud la demanda ciudadana.

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y arts. 52 Inc. 3°, 58 letra d, 90, 94, 96 letra d y 102 LAIP; 79 y 80 del RELAIP, y 217 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **FALLA:**

a) **Revocáse** la resolución apelada por el Oficial de Información del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por no estar apegada a derecho.

b) **Desclasifíquese** el Programa de Gestión de Riesgos y Comités de Seguridad y Salud Ocupacional.

c) **Ordénase** al servidor público HUMBERTO CENTENO NAJARRO, Ministro de Trabajo y Previsión Social, que a través de su Oficial de Información permita al ciudadano WALTER ANTONIO CHÁVEZ VELASCO el acceso a la información pública solicitada, entregándole en el plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de esta resolución: I) Entidades del Estado, ya sean dependencias del Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial que tienen Programas de Gestión de Prevención de Riesgos; II) Entidades del Estado, ya sean dependencias del Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial que tienen conformados Comités de Seguridad y Salud Ocupacional; III) Si el Ministerio de Trabajo le ha dado cumplimiento a tener Programa de Gestión de Riesgos y Comités de Seguridad y Salud Ocupacional; IV) Un ejemplar del Programa antes mencionado y se indique por quienes está conformado el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

d) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

*Hágase saber.*

-----  
-----C.H.SEGOVIA-----J.AYALA-----ILEGIBLE-----  
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO SUSCRIBEN-----  
-----RUBRICADAS-----