

NUE 12-A-2016 (MV)

Zelaya Ramos contra Ministerio de Economía

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IAIP): San Salvador, a las once horas y treinta y siete minutos del diez de junio de dos mil dieciséis.

Esta apelación fue iniciada por **Erick Alexander Zelaya Ramos**, en adelante “el apelante”, contra la resolución emitida por la oficial de información del **Ministerio de Economía (MINEC)**, el 15 de enero del presente año.

I. Descripción del caso:

I. El apelante impugna la resolución de la Oficial de Información del **MINEC**, respecto a la información solicitada, que consistía en : 1) Nota del 06 de julio de 2015, donde el señor Ministro se dirige al Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia donde explica lo pertinente al contrato colectivo de CONAMYPE y las implicaciones que este podría contraer, al que se refiere en la remisión del contrato colectivo de trabajo celebrado entre la CONAMYPE y el sindicato de trabajadores de CONAMYPE con fecha 16 de octubre de 2015 con referencia DM 103 2015; 2) la respuesta que diera a esta nota el Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos; 3) La propuesta de reforma al decreto ejecutivo de creación de CONAMYPE número 48 de fecha 03 de mayo de 1996, al que se refiere en la remisión del contrato colectivo de trabajo celebrado entre la CONAMYPE y el sindicato de trabajadores de CONAMYPE con fecha 16 de octubre de 2015 con referencia DM 103 2015; 4) Respuesta a propuesta de reforma indicada en el numeral 3; 5) Si CONAMYPE es una institución autónoma adscrita al Ministerio de Economía o si es una dependencia del **MINEC** y sustento legal; y, 6) Si el Ministro de Economía posee la representación legal de CONAMYPE.

La Oficial de Información resolvió denegando el acceso a la información solicitada en los números 1, 2, 3 y 4; debido a que se encuentra reservada, de acuerdo al Art.19 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y el artículo 19 del Reglamento de la LAIP, anexando índice de información reservada.

En cuanto al numeral 5, la Oficial de Información del **MINEC**, hizo ver que en solicitud de información anterior, hecha también por el apelante, se contestó a ese requerimiento y al que se encuentra en el número 6. Por lo que adjuntó la información con el acta de entrega firmada por el apelante **Zelaya Ramos**.

II. El Instituto admitió el recurso, sin embargo consideró que lo solicitado en el numeral 5 ya había sido objeto de conocimiento de esta instancia, en la tramitación del recurso de apelación de referencia NUE 203-A-2014 (JC); y por lo tanto se declaró improcedente. Por lo tanto, el recurso de apelación se configuró en razón de los numerales 1, 2, 3, 4 y 6. Se designó al comisionado Mauricio Antonio Vásquez López para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

III. En su informe, el **MINEC** ratificó lo resuelto por la oficial de información, junto al mismo escrito se mostraron parte, la licenciada Ana Guadalupe Arias de Martínez; y el licenciado Eric Alexander Alvayero Chávez, ambos en su calidad de apoderados generales judiciales con cláusula especial del Ministro de Economía.

IV. En la audiencia oral, el apelante aportó como pruebas: a) copia simple de sentencia emitida por el Tribunal del Servicio Civil, en juicio de Nulidad de Despido, con referencia I-144-2010; b) copia simple de resolución inicial del expediente con referencia SS-0131-2016, c) copia simple de carta de fecha 11 de abril de 2016 firmada por la Directora de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); d) Copia simple de Improponibilidad de demanda emitida por la Cámara Segunda de lo Laboral; y, e) Copia simple de carta emitida por la Directora Ejecutiva de CONAMYPE dirigida a la licenciada Isabel Payés Escobar, Jefa del Programa Integral por una vida Libre de violencia para las Mujeres, del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.

Posteriormente, el **MINEC** ofreció emitir una respuesta técnica jurídica respecto al requerimiento consistente en: “Si el Ministro de Economía posee la representación legal de CONAMYPE”, lo que el apelante aceptó, comprometiéndose ambas partes a hacer del conocimiento de este Instituto la entrega de dicha información, la cual a la fecha no ha sido remitida, por lo que se tiene por no cumplido el compromiso y deberá resolverse en la presente resolución.

Durante la etapa de alegatos, ambas partes ratificaron las posturas presentadas a lo largo del procedimiento.

2. Análisis del caso:

Para resolver la controversia se hará una breve referencia al derecho de acceso a la información pública (DAIP), y a la información reservada y confidencial, como límites al principio de libertad de información, para luego analizar la aplicación de las causales de excepción alegadas en el caso concreto.

I. El acceso a la información pública es un derecho constitucional “implícito”, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn.), pero que tiene una condición indiscutible de derecho

fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión, regulado en el Art. 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 DAIP, sin embargo, no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio. Una de esas limitaciones es cuando el “interés público” pueda resultar efectivamente perjudicado con la difusión de la información, después de verificarse un examen de proporcionalidad entre los bienes o valores jurídicos que se busca proteger con la publicidad y reserva de la misma.

En ese contexto, una de las excepciones al principio de máxima publicidad es la información reservada, que es 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.

Estas limitaciones excepcionales deben estar establecidas previamente en una ley formal y en cumplimiento estricto a los requisitos derivados del Art. 13. 2 de la Convención América sobre Derechos Humanos, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad en consonancia a los Arts. 19 y 21 de la LAIP.

Asimismo, de acuerdo a la resolución sobre los “principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano, la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recae en el órgano al cual la información fue solicitada.

II. El MINEC fundamenta la reserva de toda la información requerida por el apelante, en la causal del Art. 19 letra “e” de la LAIP, la cual indica: *“La que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva”*. Este Instituto considera que el proceso deliberativo se refiere a las discusiones y debates previos de opiniones e informes que sirven para la toma y fundamentación de la decisión final, por lo que, la reserva de la información fundamentada en esta causal solo dura hasta que se adopte la decisión final.

Sin embargo, tal como lo ha sostenido este Instituto en reiteradas ocasiones, para que una declaratoria de reserva sea legítima se necesita la concurrencia de tres requisitos: legalidad, razonabilidad y temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información, en razón del Principio de Máxima Publicidad.

Es pertinente analizar si cada una de las reservas realizadas cumple con los tres requisitos antes indicados y si se adecua con la naturaleza de la información solicitada, que se detalla a continuación:

(i) Legalidad. El ejercicio legítimo de la facultad para reservar una 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.

En este caso, el **MINEC**, se ha limitado a agregar como prueba las declaratorias de reserva manifestando que se enmarca en la causal invocada del Art. 19 de la LAIP, en la letra “e”, es decir, “La que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva”.

(ii) Razonabilidad. Además de lo anterior es necesario que cada institución del Estado razone y justifique la adopción de las excepciones al DAIP, pues con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para denegar la información. En esencia, resulta insuficiente que se adecúe de manera discrecional la información dentro de los supuestos del artículo 19, debe existir un razonamiento profundo de los motivos que tuvo el ente obligado para declarar la reserva, lo cual será válido cuando se pruebe la existencia de un daño cierto y específico, actual o potencial (test del daño), que pudiera producirse con la liberación de la información y que aún, en caso de producirse, **éste fuera mayor que el interés público o beneficio social por conocer la información.**

La prueba de la existencia del daño corresponde a las instituciones del Estado como consecuencia del principio de máxima publicidad, por lo que en este caso el **MINEC** debió aportar todos los elementos necesarios y útiles para establecer que la publicidad de la información solicitada compromete de manera grave el proceso deliberativo sobre la situación legal del CONAMYPE y su Sindicato de trabajadores.

El **MINEC**, durante la tramitación de este procedimiento, se limitó a realizar alegaciones en abstracto sin concretar jamás de qué forma considera que la información requerida al revelarse podría

poner en riesgo la definición de la naturaleza legal del CONAMYPE, y tampoco que tipo de intereses públicos de mayor envergadura que el DAIP se pretenden proteger con la no divulgación de la información. Asimismo, es importante resaltar que la entidad apelada no aportó ningún elemento que permita identificar de forma clara el daño que revelar la información podría ocasionar. Dicho de otro modo, en el caso en estudio, el ente obligado no ha acreditado de qué forma, el revelar la información reservada pone en riesgo bienes jurídicos protegidos de ninguna índole.

Dado que la reserva de la información adoptada por el ente obligado, no cumple con el requisito de razonabilidad, es innecesario valorar el cumplimiento del requisito de temporalidad, pues para que ésta sea válida se necesita la **conurrencia de todos ellos**.

De todo lo anterior se concluye que la declaratoria de reservas emitida por el MINEC por las causales “e” del Art. 19 de la LAIP, para cada uno de los documentos requeridos, no ha sido adoptada de acuerdo con los parámetros de la LAIP por lo que la información solicitada debe desclasificarse y entregarse al apelante.

III. Finalmente, tal como consta en el acta de audiencia oral, las partes alcanzaron un acuerdo en lo relacionado a “Si el Ministro de Economía posee la representación legal de CONAMYPE.”, estableciendo el plazo de cinco días hábiles, los cuales vencieron el día uno de junio del presente año. Al no haber pronunciamiento de parte del MINEC respecto a la entrega de dicha información, ni existir pronunciamiento de parte del apelante en ningún sentido, este Instituto tiene por no cumplido el compromiso y deberá entregarse en razón de la presente resolución definitiva.

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y Arts. 6 y 18 de la Cn.; 52 Inc. 3°, 58 letras a., b. y d.; 94, 96 letra d., y 102 de la LAIP; 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto **resuelve**:

a) Revocar la resolución de la oficial de información del **Ministerio de Economía (MINEC)**, pronunciada a las quince horas del 15 de enero del presente año.

b) Ordenar al MINEC que, a través de su oficial de información, desclasifique y por ende retire de su índice de reserva la información relativa a: 1) Nota del 06 de julio de 2015, donde el señor Ministro se dirige al Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia donde explica lo pertinente al contrato colectivo de CONAMYPE y las implicaciones que este podría contraer, al que se refiere en la remisión del contrato colectivo de trabajo celebrado entre la CONAMYPE y el sindicato de trabajadores de CONAMYPE con fecha 16 de octubre de 2015 con referencia DM 103

