

NUE ACUM 174 Y 192-A-2019 (AG)

Arriaga Calderón contra Corte de Cuentas de República (CCR)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas con doce minutos del tres de enero de dos mil veinte.

1. Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Sonia Margarita Arriaga Calderón**, en adelante la apelante, en contra de las resoluciones DAIP-118-2019 y DAIP-119-2019, emitidas por la oficial de información de la **Corte de Cuentas de la República (CCR)**, el día 31 de julio del 2019, que denegó la información relativa a:

Primera Solicitud:

Reclasificación de plazas efectuadas el año 2018 para colaboradores jurídicos; reclasificación de plazas para abogados de las diferentes unidades organizativas que laboran en la Corte de Cuentas de la República, efectuados en julio del presente año; y todos los aumentos detallados con nombres, perfiles académicos y tiempo de servicio de los empleados de la institución antes citada.

Segunda Solicitud:

Detalle, nombre, grado académico y tiempo de servicio y los salarios que cada empleado de la Corte de Cuentas de la República, ha tenido por años desde el 2014 hasta la fecha actual, incluyendo jefaturas los que quiero en una tabla y por unidades organizativas.

Por su parte, la Oficial de Información de la **CCR** contestó:

“Toda la información relativa a los incrementos salariales por plaza, se encuentran en la Ley del Presupuesto de los años 2018 y 2019, en donde aparece de manera verídica, según las tablas salariales establecidas por el Ministerio de Hacienda, todas las modificaciones efectuadas de conformidad con lo establecido en el Art. 11 de la LAIP, la referida

información es de carácter oficioso, por lo que sugiero que se oriente al peticionario a avocarse a la entidad competente de acuerdo con lo establecido en el Art. 68 de la LAIP (...).”.

Al respecto, la apelante manifestó su disconformidad con lo resuelto, porque si bien es cierto que el Art. 70 de la LAIP señala que “el oficial de información tramitará la solicitud a la Unidad Administrativa que contenga o pueda poseer la información, con el objeto de que ésta la localice, y verifique su clasificación y, en su caso, le comunique la manera en que se encuentre disponible”. Considera que en este caso se cometió un error pues la oficial de información, lo solicita al Organismo de Dirección, cuando el Art. 8-A, numeral 3 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República establece que “corresponde a la Corte: formular las políticas de selección, capacitación, remuneración y demás pertinentes al personal de la Corte, en base al reglamento respectivo”. Considera que el organismo en cuestión, es el único facultado para formular las políticas de remuneración y la Dirección de Recursos Humanos, es la unidad organizativa que le corresponde emitir la información que se estaba solicitando, ya que los acuerdos los custodia dicha dirección y no el Organismo de Dirección.

Asimismo, considera que el Art. 11 de la LAIP no es aplicable al caso en cuestión, debido a que el artículo está relacionado únicamente a la información oficiosa del órgano legislativo; siendo el Art. 16 donde se relaciona con la información oficiosa de la Corte de Cuentas. Razona como incorrecto que la oficial de información la remita al Ministerio de Hacienda, fundamentando su decisión en el Art. 68 de la LAIP, como si esa cartera de estado fuera el ente generador de la reclasificación efectuada a todo el personal de la CCR y no a la Dirección de Recursos Humanos, que es la generadora de información

Finalmente manifiesta con respecto al romano II de la resolución de la oficial de información, existe una gran contradicción en los articulados en que se ampara la oficial de información, ya que primero menciona que son datos sensibles lo prescrito en el Art. 6 literal “b”, luego hace referencia al Art. 2 de la Constitución de la República; posteriormente, describe el Art. 24 de la LAIP y finalmente, cierra con el Art. 6 literal “c” de la misma LAIP. Cada uno de esos artículos no tienen nada que ver con lo que se ha solicitado, debido a que no he pedido información de la salud física y mental de los empleados de la CCR, tampoco

he pedido las preferencias sexuales de casa uno de ellos; ni mucho menos informaciones íntimas que puedan afectar el derecho al honor, su situación moral y familiar. Lo único que he pedido son todos los aumentos detallados con nombres, perfiles académicos y tiempo de servicio de los empleados de la institución.

Por lo que, en virtud de lo anterior la apelante solicita se admitan los recursos de apelación contra la resoluciones DAIP-118-2019 y DAIP-119-2019, emitidas por la Corte de Cuentas de la República, y que la información que se emita, sea confrontada con la información verídica que posee la Dirección Financiera.

El Instituto admitió la apelación y designó al Comisionado **Andrés Grégori Rodríguez** para instruir el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución.

En el informe justificativo, rendido por José Napoleón Domínguez Escobar en su calidad de apoderado general judicial de la CCR, ratificó lo resuelto por la oficial de información de dicho ente obligado.

II. La realización de la audiencia oral fue llevada a cabo con la comparecencia de ambas partes, en la misma, se escucharon sus argumentos, donde Marvin de Jesús Colorado Torres, en su calidad de apoderado general judicial de la apelante manifestó que la negativa de parte de la CCR carece de fundamentación, porque la institución al momento de realizar su presupuesta anual, determina el cargo, grado académico de cada persona y su salario, en este supuesto la institución si posee la información requerida, siendo necesarias para su representada como instrumentos probatorios en un procedimiento en otras instancias, su finalidad no es divulgar esa información al público en general. El apoderado del ente obligado afirmó que no existe una negativa a entregar la información, sino que el presupuesto de la institución no se plantea por personas sino que por plazas plasmado en la Ley del Presupuesto General de la Nación, además existe un proceso de complementariedad entre la información confidencialidad y datos personales, además que el Ministerio de Hacienda es el encargado de la reclasificación de plazas, haciendo una especie de reordenamiento, agregando que esa información ya se encuentra al alcance de la peticionaria, mediante la vía de los canales

previamente establecidos por ser información que está publicada en el portal de transparencia.

2. Análisis del caso

El análisis jurídico del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** Principio de máxima publicidad y sus efectos; **(II)** Valoraciones acerca del objeto de controversia del caso; y, **(III)** Análisis de escrito presentado por la apelante.

I. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir información contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”¹. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones².”

El Art. 4 letra “a” de la LAIP, establece el principio de máxima publicidad como rector del acceso a la información pública, el cual demanda que la información en poder de los entes obligados es pública y accesible y sometida a un régimen limitado de excepciones. En ese orden de ideas, para garantizar dicho principio y el de disponibilidad, la LAIP configuró un procedimiento sencillo y expedito que facilite el acceso de la información pública a toda persona.

¹ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

² CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Principios sobre el derecho de acceso a la información, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.p

Asimismo, la CIDH, se ha manifestado sobre el principio de máxima publicidad, en el sentido que: “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de manera que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”³.

También, se puede interpretar que los tres efectos del principio de máxima publicidad frente a la información que produzca, administra o se encuentra en poder de los entes obligados⁴, son que: a) el derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción⁵; b) la carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada⁶; y, c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación⁷.

II. Este Instituto advierte que el objeto de la presente apelación es pronunciarse sobre la entrega de la información solicitada por la apelante consistente en: *detalle, nombre, grado académico y tiempo de servicio y los salarios que cada empleado de la Corte de Cuentas de la República, ha tenido por años desde el 2014 hasta la fecha actual* el cual es similar a antecedentes resueltos por este Instituto (IAIP 25-A-2013, NUE 103-A-2014, NUE 239 y 253-A-2015 y NUE 196-A-2016). En tal sentido, es pertinente remitir a las partes a las valoraciones que ya se realizaron en dichos casos y concluir que la presente apelación queda reducida a un asunto de mero derecho, es decir a la aplicación de normas y principios de la LAIP; por lo que es procedente emitir la respectiva decisión del caso.

Sin embargo, es pertinente analizar el requerimiento de información por partes, con la finalidad de determinar la procedencia de la entrega de la información solicitada.

Según la respuesta otorgada por la **CCR** en el expediente administrativo del caso, se le indicó lo siguiente: “toda la información relativa a los incrementos salariales por plaza, se

³ CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

⁴ El Art. 7 de la LAIP, contiene quienes son los entes obligados a la mencionada ley.

⁵ Relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, segunda edición. 2012.

⁶ Ídem

⁷ Ídem

encuentran en la Ley del Presupuesto de los años 2018 y 2019, en donde aparece de manera verídica, según las tablas salariales establecidas por el Ministerio de Hacienda, todas las modificaciones efectuadas de conformidad con lo establecido en el Art. 11 de la LAIP, la referida información es de carácter oficioso, por lo que sugiero que se oriente al peticionario a avocarse a la entidad competente de acuerdo con lo establecido en el Art. 68 de la LAIP (...). Teniendo como resultado, la no entrega de la información a la apelante por parte de la CCR.

La controversia de este procedimiento versa sobre la entrega al apelante del nombre completo de los servidores públicos de la CCR, el grado académico que han obtenido, el tiempo de servicio a la institución y la reclasificación de plazas para colaboradores jurídicos y abogados de la institución, para el supuesto planteado este Instituto es del criterio que esa información es de carácter pública; para robustecer dicho criterio se plantean los siguientes argumentos:

Este Instituto, como órgano garante y encargado de la correcta interpretación y aplicación de la LAIP tiene - ha determinado con anterioridad- en virtud del Art. 58 letra “a” de la LAIP la obligación de armonizar derechos fundamentales en conflicto, de modo tal que no se afecte el contenido esencial de los derechos involucrados: el derecho a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa, y de todos aquellos derechos que tienen relación con este, como el derecho a la intimidad, privacidad y propia imagen.

Al suscitarse esta controversia 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 autodeterminación informativa 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 personas (cfr. BASTERRA, Marcela I., Derecho a la información vs. Derecho a la intimidad, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012, pág. 111).

En este ejercicio, el “interés público” que tengan los datos constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad o privacidad. Así, el derecho a la intimidad debe ceder 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 personalidad (cfr. *Ibidem*, pág. 426).

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. Por tanto, bajo esta premisa es importante analizar la información solicitada.

1. Es importante señalar que el art. 6 letra “g” de la LAIP, define al *servidor público*, como: “persona natural que presta servicios ocasional o permanentemente remunerados o ad honorem, que ejerce su cargo por elección, nombramiento, contrato u otra modalidad dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas sin excepción. Asimismo comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos”. En el presente caso 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.

No cabe duda; entonces, que la información solicitada constituye una enumeración de personas que cumplen funciones públicas en los entes obligados, y en consecuencia sus nombres y apellidos, relacionados a la unidad organizativa donde se desempeña en la institución, junto con el salario que percibe, el tiempo de servicio a la institución y la reclasificación de plazas de colaboradores jurídicos y abogados no constituyen datos personales o información privada que esté sujeta a secreto o confidencialidad. Aunado a esto debe agregarse también que en caso de duda sobre si una información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, este Instituto deberá hacer prevalecer el criterio de máxima publicidad y en consecuencia, ordenará que se entregue dicha información al solicitante (Arts. 4 letra a. y 5 de la LAIP).

Así las cosas, este Instituto considera que aunque el derecho a la autodeterminación informativa es un valor fundamental del sistema democrático al igual que la protección a los datos personales, no pueden, de manera general, aunque sí excepcionalmente, restringir el derecho de libre acceso a la información pública, ya que limitarlo despojaría a la ciudadanía de un mecanismo esencial para el control de la Administración Pública, sobre el manejo de fondos públicos y el historial laboral de cada uno de sus empleados o funcionarios públicos.

2. Por otro lado, este Instituto ha sostenido que las *hojas de vida y atestados*⁸ constituyen información pública; pues, con dicha información no sólo se cumple la finalidad de dar a conocer y comprobar la cualificación técnica, profesional y personal que debe examinar el ente competente de la elección de los profesionales, sino también el escrutinio público de la sociedad en dicho proceso.

⁸ Instituto de Acceso a la Información Pública, Resolución Definitiva, Referencia NUE ACUM 135, 206, 207 y 244-A-2016, (El Salvador, 2016).

Dicho lo anterior, es oportuno aclarar que tal documento debe ser proporcionado en una versión pública que oculte aquellos datos personales, como la fotografía, firma, dirección personal, número de teléfonos, referencias personales u otros análogos.

En vista de lo indicado, procede revocar las resoluciones emitida por la oficial de información de la Corte de Cuentas de la República por no corresponder a la información requerida por el apelante.

III. El 11 de noviembre de este año, la ciudadana apelante Arriaga Calderón presentó a este Instituto un escrito donde en lo medular plasmó:

“(…) Se me notifica que la Dirección de Auditoría Interna, ha recibido una nota en la cual la Oficial de Información ha solicitado se me haga una auditoría de Examen Especial, para verificar si yo, según ella, he fugado información a mi apoderado. (Sic).

“Lo que en verdad ocurrió fue que el día dos de octubre mi apoderado presentó una solicitud de información confidencial de mi persona, razón por la cual la oficial de información ha pedido se me haga una auditoría y prueba de ello, el director de Auditoría Interna emitió una notificación con REF-DAI-447-2019, en el que literalmente dice lo siguiente: "Examen Especial para verificar si la servidora pública con código (...), asignada al Departamento de Acceso a la Información Pública (DAIP) dependencia de la Dirección de Transparencia, de esta Institución, ha incumplido con sus deberes y obligaciones al revelar información en su solicitud de Acceso a la Información Pública de fecha 2 de octubre de 2019, dirigida a la Oficina de Información y Respuesta de la Corte de Cuentas de la República, a través de su Apoderado General Judicial y en escrito de Apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del 19 de agosto de 2019, que dio origen a la NUE ACUM 174 Y 192- A-2019 (AG)". (Sic).

“(…) Hago de su conocimiento que la oficial de información desde que recibió el emplazamiento por el Recurso de Apelación, me pasa repitiendo, que en el mismo la fui a poner de ignorante ante el Instituto, y de ahí surge que se me haga dicha auditoría. En razón a eso, estoy siendo víctima de acoso laboral por parte de la Oficial de Información, lo que se me ha desencadenado un deterioro a mi salud, puesto que actualmente se me ha descubierto

una serie de enfermedades que tienen unos diagnósticos delicados, por lo que ese día fui a parar al Hospital Médico Quirúrgico del ISSS, donde me extendieron una incapacidad por siete días y todo por hacer uso de mi derecho de solicitar una información donde me asiste el derecho que tengo como cualquier ciudadana”. (Sic).

“En vista de todo lo anterior solicito que se decreten medidas cautelares contra la oficial de información, debido a que está violentando mis derechos como ciudadana, así como tomando represalias por el solo hecho de haber solicitado información que ellos se han negado a proporcionar”. (Sic).

Ante lo expuesto, este Instituto afirma que en virtud de las atribuciones dadas por la LAIP, no es la institución competente para conocer del tipo de situaciones como las expuestas por la apelante en su escrito; sin embargo, se considera pertinente remitir una certificación de esta resolución a la Dirección General de Inspección de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de verificar las situaciones descritas por la apelante en el escrito relacionado en los párrafos anteriores y que se ejecuten las acciones correspondientes.

3. Decisión del caso

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los Arts. 2, 6, 85 y 86 de la Cn; 52 Inc. 3°, 58 letra “d”, 90, 94, 96 letra “d” y 102 LAIP; 79 y 135 de la LPA, este Instituto **RESUELVE**:

a) **Revocar** las resoluciones emitidas por la oficial de información de la **Corte de Cuentas de la República (CCR)**, de fechas 31 de julio de 2019, que denegó el acceso a la información relativa a: **1) *Reclasificación de plazas efectuadas el año 2018 para colaboradores jurídicos; reclasificación de plazas para abogados de las diferentes unidades organizativas que laboran en la Corte de Cuentas de la República, efectuados en julio del presente año; y todos los aumentos detallados con nombres, perfiles académicos y tiempo de servicio de los empleados de la institución antes citada; y 2) Detalle, nombre, grado académico y tiempo de servicio y los salarios que cada empleado de la Corte de Cuentas de la República, ha tenido por años desde el 2014 hasta la fecha de la solicitud de información, incluyendo jefaturas los que desea en una tabla y por unidades organizativas.***

b) Ordenar a la **CCR**, que a través de su oficial de información, dentro del plazo de **cinco días hábiles** contados a partir del siguiente a la notificación de esta resolución, proporcione a **Sonia Margarita Arriaga Calderón** la información relativa **a1) *Reclasificación de plazas efectuadas el año 2018 para colaboradores jurídicos; reclasificación de plazas para abogados de las diferentes unidades organizativas que laboran en la Corte de Cuentas de la República, efectuados en julio del presente año; y todos los aumentos detallados con nombres, perfiles académicos y tiempo de servicio de los empleados de la institución antes citada;*** y **2) *Detalle, nombre, grado académico y tiempo de servicio y los salarios que cada empleado de la Corte de Cuentas de la República, ha tenido por años desde el 2014 hasta la fecha de la solicitud de información, incluyendo jefaturas las que desea en una tabla y por unidades organizativas.***

c) Ordenar a la **CCR**, que a través de su oficial de información dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la obligación contenida en la letra “b)” de esta parte resolutive, el cual incluya un acta en la que conste la entrega de la documentación al apelante, así como su recepción; bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio. Este informe puede ser remitido vía electrónica a la dirección: **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

d) Hace 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 Administrativo de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, si así se considerase necesario.

e) Remitir el presente expediente a la Unidad de Cumplimiento de este Instituto para verificar la eficacia de esta resolución.

f) Remitir certificación de esta resolución a la Dirección General de Inspección de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para que determine si existe vulneraciones de tipo laboral.

g) Publíquese esta resolución oportunamente.

