

NUE 130-A-2019 (SP)

**Rodríguez Celis contra Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
(INPEP)**

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas con treinta y cinco minutos del uno de septiembre de dos mil veinte.

Descripción del caso:

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Andrés Rodríguez Celis**, en adelante “el apelante”, en contra de la resolución emitida por la oficial de información del **Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)**, que resolvió conceder el acceso en versión pública de la información relativa a: “copia certificada del acta de sesión ordinaria de Junta Directiva N°15-2019 de fecha 09 de abril de 2019”.

Por su parte, la Oficial de Información del **INPEP** resolvió que se concede el acceso en versión pública, en virtud que la información requerida, ha sido declarada por la Junta Directiva como información reservada en los ordinales II y III del acta 15-2019.

Al respecto el apelante manifestó su inconformidad con lo resuelto pues considera que los motivos de reserva invocados por la Junta Directiva (JD) se refieren a los que causaren perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos y la que comprometiere las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso. De esta forma, al revisar las disposiciones de la Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (LINPEP), particularmente los artículos 1, 9, 16 y 19 que se refieren en su orden a los fines y creación del INPEP, las atribuciones de la Junta Directiva, el Consejo de Vigilancia y de la Presidencia; no contienen ningún mandato, prescripción o facultad a las que se refiere la burda motivación esbozada en el acta de Junta Directiva.

El Instituto admitió la apelación y designó al Comisionado René Eduardo Cárcamo para instruir el procedimiento. Sin embargo, debido a su renuncia efectiva desde el 15 de

noviembre de 2019. El caso fue reasignado a la Comisionada en Funciones Silvia Cristina Pérez Sánchez.

Durante la etapa de instrucción, el titular del **INPEP**, por medio del informe justificativo de ley manifestó en lo medular, lo siguiente:

- El impetrante afirma que la LINPEP no da las atribuciones a la Junta Directiva, ni al Consejo de Vigilancia, ni Presidencia, ni da la facultad de clasificar información ni motivar la reserva mencionada en el acta de Junta Directiva, pero que dicha facultad ha sido otorgada a los titulares de cada ente obligado en el artículo 17 inciso 3° del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública –RELAIP o la persona que este último designe, como en este caso a la Secretaria de la Junta Directiva.

- Estipula que el artículo 19 del RELAIP establece que podrán realizarse una clasificación posterior cuando por negligencia la información no haya sido clasificada en el momento que se generó, dicha clasificación se realizará cuando se reciba una solicitud de acceso a la información.

Expresa que para el caso en concreto el día veintitrés de marzo del año 2019, se recibió la solicitud de acceso a información pública, en la cual solicitaron las actas de Junta Directiva N° 15/2019 y N° 16/2019, pero no es hasta el día seis de mayo del año que prosigue, en que la Secretaria de Junta Directiva, remite a la oficial de información, los formularios de Declaratoria de Reserva con correlativo DR 006/2019 y DR 007/2019, en las cuales Junta Directiva clasificó como reservada los ordinales II y III del Acta de Junta Directiva N° 15/2019 bajo lo dispuesto por los literales “F” y “g”.

- Se reservaron los ordinales II y III de dicha acta, con la motivación siguiente: “por ser un proceso deliberativo de carácter administrativo en curso y contener conductas que podrían ser ilícitas, las cuales podrían llegar a ser conocidas en sede judicial; así también revelar el contenido podría incidir en las posibles investigaciones que al respecto de los hechos se efectúen, y podrían significar la violación a los derechos fundamentales de la trabajadora que se ha presentado ante el Departamento de Inspección de Industria y Comercio, de la Dirección General de Inspección de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y

Previsión Social, a denunciar ser objeto de violencia laboral en su calidad de mujer trabajadora de INPEP.

Posteriormente, la audiencia oral se llevó a cabo en la fecha y hora señalada, con la comparecencia de la representación del ente obligado; quien manifestó como medio para recibir notificaciones las direcciones electrónicas únicamente las direcciones jose.ascencio@inpep.gob.sv e informacionpublica@inpep.gob.sv; por otro lado se hizo constar la incomparecencia de la parte apelante, pese haber sido notificado en legal forma.

Durante la fase probatoria de dicha audiencia, la representación del INPEP manifestó que en relación con el acta N°15-2019, su representado desconoce si realmente ese proceso en el Ministerio de Trabajo ha concluido, y por lo tanto no podría entregarlo, dado que como administración nueva su representado desconoce si ya se venció la restricción que se había puesto; por lo que no aportaron prueba relacionada a ese punto.

Asimismo mencionó que por parte de su representado no tienen ningún inconveniente en entregar la información dado que es de otra administración que pusieron la restricción o la reserva; y que el punto está en que el presidente actual no quiere violentar ninguna ley en cuanto a entregar una información que tiene una reserva. Pero si dicha reserva ha concluido, no habría inconveniente en entregarla por parte de su representado.

Análisis del caso:

Para resolver la controversia se analizará el caso de la siguiente manera: a) efectos del carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública (DAIP); b) principio de máxima publicidad y sus efectos; c) examen sobre el cumplimiento de requisitos de la declaratoria de reserva; y d) aplicación al caso en concreto.

a) El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) se adscribe al artículo 6 inciso 1° de la Constitución, que regula la libertad de expresión, y está además reconocido en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho fundamental, como parte de la libertad de expresión, tiene

como presupuesto el derecho a investigar, buscar y recibir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea esta pública o privada, y que tenga interés público.

El carácter de derecho fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional de nuestro país¹, le acarrea ciertos efectos o consecuencias, entre las que destacan: (a) la prohibición de alterar su contenido esencial, tanto en su interpretación como en su regulación; (b) el reconocimiento de su dimensión objetiva o institucional, con sus implicaciones prestacionales y de garantía; (c) la directiva de su armonización, balance o equilibrio con otros derechos en conflicto; y, (d) el reconocimiento de su fuerza expansiva y optimizadora. Por tanto, la facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder del Estado implica el correlativo deber estatal de garantizar su entrega oportuna, y justificar o fundamentar la negativa o imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución.

b) El DAIP se encuentra regido por una serie de principios rectores, entre el que destaca el *principio de máxima publicidad* reconocido expresamente en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación²”, de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones³”. Asimismo, es reconocido en el artículo 4 letra “a” de la LAIP, estableciendo que “la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo excepciones expresamente establecidas por la ley”.

De este principio se derivan las siguientes consecuencias: 1- el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; **2- toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde**

¹ Sentencias definitivas de la Sala de lo Constitucional, la primera de fecha 5 de diciembre de 2012, y la segunda de fecha 15 de febrero de 2017, en los procesos de inconstitucionalidad de referencias 13-2012 y 136-2014AC, respectivamente.

² Sentencia de 19-IX-2006, caso Claude Reyes y otros.

³ Sentencia de 24-XI-2010, caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs Brasil.

al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y, 3- ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

Una vez establecido lo anterior, es pertinente reiterar que el DAIP no es absoluto, y se encuentra sujeto a ciertas limitaciones. Estas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad.

c) En ese sentido, la LAIP establece ciertos límites al DAIP, puntualizándolos en la **información confidencial** y la **información reservada**. Esta última clasificación, de acuerdo al artículo 6 letra “e” de dicho cuerpo normativo, recae en aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esa ley, en razón de un interés público general durante un periodo determinado y por causas justificadas.

Bajo esta premisa, la LAIP y su reglamento ha establecido ciertos requisitos formales y de fondo para tener por válida las declaratorias de reserva de la información pública, una de ellas, es que el titular del ente obligado debe decretarlas, o quien a este delegue, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

Asimismo, este Instituto realizando una interpretación sistemática de los requisitos enmarcados en los artículos 19, 20 y 21 de la LAIP y 27, 28, 31 de su reglamento, y los parámetros establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana, mencionados en párrafos anteriores es que ha determinado que las declaratorias deben cumplir tres requisitos para tenerlas por válidas, los cuales son: **legalidad**, **razonabilidad (teoría del daño)** y **temporalidad**; y que ante la ausencia de uno de ellos deberá desclasificarse la información, por efecto del principio de máxima publicidad (artículo 4 letra “a” de la LAIP) y lo señalado en el artículo 5 LAIP.

En ese orden, el requisito de la **legalidad** consiste en atender al 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; es decir, que la información solicitada

encuadre en alguna de las causales de excepción al acceso a la información previstas en el artículo 19 de la LAIP.

Como segundo requisito se encuentra el de la **razonabilidad**, el cual implica la necesidad de 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 clasificar la información. En esencia resulta insuficiente que se mencionen los motivos que tuvo el ente obligado para declarar la reserva, sino que tales argumentos deben ser jurídicamente válidos y razonables; es decir, probando 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 aun, 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.**

El tercer requisito es el de la **temporalidad**, el cual consiste en que la reserva de la información debe someterse a un plazo definido, según lo dispone el artículo 20 de la LAIP y 31 letra “f” del RELAIP. En caso de no fijarse un plazo determinado o determinable, podría vulnerarse el DAIP al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a disposición del público.

Este requisito implica que los entes obligados no pueden establecer restricciones indefinidas, atemporales (artículo 21 de la LAIP) o injustificadamente extensas, pues se anularía el contenido esencial del DAIP y afectaría severamente la seguridad jurídica; consecuentemente.

d) Para el caso en comento, el ente obligado denegó la información alegando que la misma se encuentra reservada con base al artículo y sus literales “f” y “g”, según lo expuesto en el informe de ley por el titular del ente obligado; es decir, en las causales consistentes en: *la que causare un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos, en la administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes; y, la que comprometiére las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso.*

Según lo estipulado en el informe de ley, la motivación para el establecimiento de dichas causales radica en que, “por ser un proceso deliberativo en curso y contener conductas que podrían ser ilícitas, las cuales podrían llegar a ser conocidas en sede judicial; así también revelar el contenido podría incidir en las posibles investigaciones que al respecto de los hechos se efectúen, y podrían significar la violación a los derechos fundamentales de la trabajadora que se ha presentado ante el Departamento de Inspección de Industria y Comercio, de la Dirección General de Inspección de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social a denunciar ser objeto de violencia laboral en su calidad de mujer trabajadora de INPEP.”

Durante la audiencia oral, la apoderada del **INPEP** manifestó que su representado desconoce si realmente el proceso que se lleva en el Ministerio de Trabajo ha concluido; por lo que no podrían entregar la información solicitada; ya que como administración nueva su representado desconoce si realmente ya venció la restricción que se había puesto. Sin embargo, en caso de que este Instituto tenga conocimiento que efectivamente ya se venció la restricción antes mencionada, el **INPEP** no tendría inconveniente en entregar la información solicitada.

Expuesto lo anterior, este Instituto estima pertinente hacer las siguientes acotaciones:

La jurisprudencia constitucional ha establecido que “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 derecho de acceso a la información pública con los valores democráticos, lo que supone una carga argumentativa a su favor; en consecuencia, para que pueda ser limitado, no basta una causa legalmente establecida, sino que debe existir una justificación objetivamente 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”⁴.

⁴ Sentencia definitiva, proceso de amparo, referencia 713-2015, emitida el 01 de septiembre de 2016, pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

En resoluciones emitidas por este Instituto, se ha establecido que “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”⁵.

Lo anterior se encuentra relacionado con lo establecido por la CIDH en su informe sobre “corrupción y Derechos Humanos”, al establecer que el derecho de acceso a la información debe implementarse bajo los principios de máxima divulgación y de buena fe. Del primero de dichos principios se desprende que: **cualquier restricción debe ser motivada e implica una carga sobre el Estado para probar las razones que motivan el rechazo**; y, que las dudas o vacíos legales deben interpretarse en favor del derecho de acceso a la información⁶.

En relación con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que **el Estado tiene la carga de la prueba** de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre la libertad de expresión. Así también, lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”⁷.

En consecuencia, este Instituto evidencia que durante la tramitación del presente procedimiento, el **INPEP** no acreditó las causales mencionadas en el informe de ley, ya que solamente se limitan mencionar que una trabajadora se ha presentado ante el Departamento de Inspección de Industria y Comercio, de la Dirección General de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y que debido a eso se podrían violentar derechos fundamentales de dicha trabajadora; sin embargo, no se fundamentaron dichos argumentos, basados en prueba. De igual manera en audiencia oral, la representación del ente obligado,

⁵ Resolución definitiva, referencia 72-A-2016, emitida el 06 de junio de 2016, pronunciada por el Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corrupción y Derechos Humanos: Estándares interamericanos, consultado en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

manifestó desconocer el estado del proceso en el cual se ampara dicha reserva; ante lo cual, y en concordancia con lo expuesto en la presente resolución, es parte de la justificación que debe acreditar el ente obligado, el conocer el estado de los procesos en los cuales fundamenta su reserva, puesto que dicha institución tiene la carga de prueba en el presente procedimiento.

En consecuencia, con base a la prevalencia del criterio de máxima publicidad (regulado en el artículo 5 de la LAIP), el cual establece que “en caso de duda sobre si una de información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, deberá prevalecer el criterio de publicidad”, y debido a que el ente obligado no logró acreditar la reserva invocada, este Instituto considera que dicha declaratoria de reserva invocada por la oficial de información del **INPEP**, no tiene fundamento bajo los parámetros analizados para limitar la información requerida; por lo que procede brindar el acceso a la información solicitada; y en caso, de que en dicho documento conste información como DUI, NIT u otros datos personales análogos, dicha información deberá ser anonimizada según lo establecido en el artículo 30 de la LAIP.

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los artículos 6 y 18 de la Constitución, 52 inciso 3°, 58 letras “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 emitida por la Oficial de Información del **Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)**.

b) **Ordenar** al titular o máxima autoridad del **INPEP** que, a través de su oficial de información, dentro del plazo de **cinco días hábiles** contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, proporcione a **Andrés Rodríguez Celis**, la información consistente en: “copia certificada del acta de sesión ordinaria de Junta Directiva N°15-2019 de fecha 09 de abril de 2019”, según los parámetros expuestos en la presente resolución.

c) **Ordenar** al **INPEP**, por medio de su titular, que en el plazo de **veinticuatro horas** después de finalizado el plazo en el literal anterior, remita a este Instituto el informe

