

NUE 139-A-2014 (HF)
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados contra
Municipio de Chalatenango
Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas y treinta minutos del cinco de febrero de dos mil quince.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por la **Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)**, en adelante “la apelante”, contra la resolución emitida por la Oficial de Información Pública del **Municipio de Chalatenango**, en adelante “el municipio”, mediante la cual se denegó la información solicitada por considerar que ésta es de carácter reservada.

A. ANTECEDENTES DE HECHO

I. La apelante solicitó a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del **Municipio de Chalatenango**, lo siguiente: certificación integra del expediente tributario que se lleva en contra de **ANDA** donde se estableció la determinación tributaria o determinación de oficio, por la cantidad de un millón ciento noventa y ocho mil seiscientos ochenta y un dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y dos centavos, en concepto de uso de suelo y subsuelo, derechos de instalación de medidores, recargo de cinco por ciento por fiestas, interés moratorio y multas.

En respuesta a la anterior solicitud, la Oficial de Información resolvió denegar la información antes relacionada, debido a que el expediente está en proceso de cobro judicial desde el año 2009, por lo que no se encuentra en los archivos de la administración tributaria municipal, sino en custodia de su apoderado.

Asimismo, la referida Oficial manifestó que, con base en el acuerdo número 197 “A” del 4 de junio del 2014, emitido por el Concejo Municipal, dicho expediente forma

parte del índice de información reservada de ese Municipio, por un plazo de dos años, de acuerdo con los Arts. 19 letras “g” y “h” y 20 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), pues considera que podría contener argumentaciones o estrategias para asegurar el éxito del ente obligado en los procedimientos judiciales o administrativos que, de revelarse, afectarían el éxito de estas intervenciones.

II. Este Instituto admitió la presente apelación y requirió al ente obligado que rindiera el informe a que se refiere el Art. 88 de la LAIP. En dicho informe, el **Municipio de Chalatenango** —en lo medular— se circunscribió a ratificar la resolución emitida por la Oficial de Información.

III. En este caso, se celebró audiencia de avenimiento en la que no se llegó a ningún acuerdo entre las partes, por lo que se requirió al ente obligado que —como prueba para mejor proveer— remitiera una copia de la información objeto de controversia. Posteriormente, esta información fue remitida y se encuentra resguardada de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 93 de la LAIP, por lo que no está disponible en el presente expediente.

IV. En la audiencia oral del presente caso, **ANDA**, a través de su apoderado Carlos Alberto Martínez Zaldaña, manifestó que el **Municipio de Chalatenango** está siguiendo un proceso de cobro, mediante un juicio ejecutivo en contra de su representada. En ese sentido, solicita el expediente tributario como un mecanismo para ejercer una adecuada defensa, ya que es imperativo conocer si se ha seguido el procedimiento que la Ley Tributaria Municipal establece. Además, expresó que su representada tiene derecho a tener una copia certificada del expediente, pues es parte en dicho procedimiento administrativo.

Por su parte el **Municipio de Chalatenango**, a través de su apoderado José Elio López López, manifestó que la controversia judicial con **ANDA** inició en el 2009; en ese año, ante la falta de pagos por parte de dicha entidad el Municipio realizó el respectivo cobro judicial. Además, expresó que, de conformidad con el Art. 19 letra “g” y “h” de la LAIP, revelar el expediente pone en riesgo sus estrategias y puede generar una ventaja

indebida a la apelante; asimismo, expresa que en el expediente judicial se encuentra la documentación requerida por ANDA.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El punto medular de esta resolución consiste en determinar si la información concerniente a la certificación Íntegra del expediente tributario que se lleva en contra de ANDA, en el que se determinó una obligación de tributaria por la cantidad de un millón ciento noventa y ocho mil seiscientos ochenta y un dólares de los Estados Unidos de América con ochenta y dos centavos, en concepto de uso de suelo y subsuelo, derechos de instalación de medidores, recargo por fiestas, interés moratorio y multas, tiene el carácter de *información reservada*.

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** breves consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y sus posibles limitantes; **(II)** análisis de la admisibilidad de la prueba presentada por las partes; y, **(III)** naturaleza de la información solicitada y de los argumentos del ente obligado para justificar su no divulgación.

I. El DAIP¹, como lo ha sostenido la Jurisprudencia Constitucional de nuestro país, implica que las personas tengan acceso a las fuentes que contienen datos de relevancia pública. La protección constitucional de la búsqueda y obtención de información se proyecta básicamente frente a los poderes públicos –órganos del Estado, sus dependencias, instituciones autónomas, municipalidades– y cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos o bienes del Estado o que en general ejecute actos de la Administración, pues existe un principio general de publicidad

¹ La misma Sala de lo Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho de acceso a la información en el Auto de Admisión dictado el 6 de marzo de 2013, en el amparo de referencia 155-2013, y las que en él se citan: Sentencias de Inconstitucionalidad dictadas el 5 de diciembre de 2012, 25 de agosto de 2010 y 29 de septiembre de 2010, en los procesos de referencia 13-2011, 1-2010 y 91-2007, respectivamente.

y transparencia de las actuaciones del Estado y gestión de fondos públicos (Principio Democrático del Estado de Derecho)².

La LAIP es el instrumento legal que desarrolla los fines, principios y mecanismos para salvaguardar el **derecho a solicitar y a recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas o cualquier otra entidad o persona que administre recursos públicos o, en su caso, a que se indique la institución o la autoridad a la cual debe requerirse la información**³.

De conformidad con los principios de dicha normativa, la información pública debe suministrarse al requirente de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos, sencillos y expeditos⁴.

Asentado el principio general de libre acceso a la información, las causas que podrían limitarlo deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular. **No puede haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales.** Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o arbitraria al DAIP significará un incumplimiento o un abuso de los deberes del cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe⁵.

En efecto, en nuestro ordenamiento, la LAIP establece supuestos de restricción justificada a la información pública, los cuales incluyen información en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés público general, y bajo *circunstancias muy precisas y delimitadas*, es el caso de la *información reservada*, que es información pública, pero que por las causales taxativas contenidas en el artículo 19 de la LAIP, se restringe su divulgación por un plazo máximo de 7 años.

² Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 25 de julio de 2014, en el proceso de amparo 155-2013.

³ Art. 2, 7 y 68 de la LAIP

⁴Op. Cit. 2.

⁵Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159

En este sentido, dado que la información pública reservada es la excepción, está sujeta a aquellos casos en que se demuestre mediante prueba que su *divulgación provocaría un daño superior al generado por su no divulgación*, de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la LAIP.

II. Expuesto lo anterior, este Instituto procederá a analizar si la información objeto de controversia es *información reservada*, y si su entrega es susceptible de afectar el éxito de las intervenciones del **Municipio de Chalatenango** en los procesos judiciales o administrativos, ya que puede poner en evidencia sus estrategias y dar una ventaja indebida a la **ANDA**.

En este sentido, es preciso señalar que las resoluciones emitidas por este Instituto deben ser fundamentadas en los hechos probados y las razones legales procedentes, por lo que las pruebas aportadas serán apreciadas de acuerdo con las reglas de la sana crítica (Art. 90 de la LAIP).

En consecuencia, se procede ahora a examinar y considerar el valor de las pruebas aportadas. Así, las copias presentadas como pruebas por la apelante: a) copia de escrito donde se solicita la certificación o copia íntegra del expediente tributario; b) resolución emitida por la Oficial de Información del Municipio de Chalatenango, donde se encuentra la negativa de extender copias del expediente tributario objeto de la controversia; c) sentencia definitiva emitida en el proceso de amparo constitucional marcado con el número 276-2011, del 13 de noviembre de 2013, y su rectificación y explicación del 11 de julio de 2014; d) demanda del proceso ejecutivo llevado ante el juez de primera instancia de Chalatenango del 7 de abril de 2014; y, e) solicitud de acceso a la información pública del 8 de septiembre de 2014, son *impertinentes* por lo que deben rechazarse. Lo anterior debido a que no existe relación entre el hecho que se pretende acreditar y los hechos objeto de la controversia. En consecuencia, estos documentos no tienen la aptitud para formar la debida convicción y son, además, *inútiles*, puesto que, dentro de los parámetros de lo razonable y del objeto de este procedimiento, no son idóneos para la obtención del resultado apetecido, pues existe inadecuación de medio a fin, o sea, que no contribuyen a determinar si la información es reservada o no.

Únicamente se tendrá como prueba la copia del expediente tributario objeto de este procedimiento, por constituir *prueba pertinente y útil* para determinar el tipo de información que se encuentra contenida en el mismo.

III. Aclarado lo anterior, la reserva, en cualquier caso, se justifica si la información que se divulgue afecta el procedimiento y las finalidades de los entes en los procedimientos que 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 –precisamente antes de tomar una decisión final– pueda comprometer tales estrategias o funciones estatales, y que con ello se genere una ventaja indebida a la contraparte. Sin embargo, en ningún caso esta debe servir para ocultar cuáles son las “causas” o “motivos” por los que se juzga la acción u omisión de una persona, lo que constituiría una práctica de secretismo propia de un Estado policial y antidemocrático.

En efecto, al aplicar la prueba de daño al interés público es necesario adoptar una interpretación restrictiva de la excepción, es decir, que debe elegirse la opción de excepción que menos restrinja el derecho de acceso a la información pública, ya que esta debe: i) ser adecuada para el logro del objetivo; ii) ser proporcionada para el interés que la justifica; y, iii) interferir lo menos posible con el ejercicio efectivo del derecho.

Así, el propio contribuyente tiene derecho a acceder a su expediente tributario para conocer los motivos o antecedentes que se le atribuyen para fundar un cobro originado por un tributo. Por lo tanto, la declaratoria de reserva de dicho expediente constituye una violación del derecho constitucional de defensa y de la garantía al debido proceso del contribuyente que, como sujeto procesal, podría ejercer en mejores condiciones de conocer el contenido de su propio expediente.

Es así que, el principio de publicidad que establece el acceso a la información como la regla y la reserva como la excepción tiene su límite cuando existe una disposición legal anterior de interpretación restrictiva y que, conforme a la Constitución, esté justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas. De lo anterior se

deduce que, en el caso examinado, no se advierte en qué medida la entrega de la información a la apelante puede dañar la actividad desplegada por la Administración, ni generar una ventaja indebida a la contraparte por lo cual se concluye que la negativa fundada en las causales de reserva del art. 19 letra “g” y “h” de la LAIP es errónea.

Por lo tanto, dado que el Municipio no presentó prueba que acreditara la necesidad de reservar la información objeto de controversia, pues, con solo sus argumentos no estableció el cumplimiento de las condiciones contenidas en los Arts. 19 y 21 de la LAIP, en el sentido que no se ha comprobado que exista alguna causal de reserva, que se amenace efectivamente un interés jurídicamente protegido ni que el daño que pudiera producirse con su liberación sea mayor que denegársela al directamente afectado con los cobros de los tributos aducidos.

En definitiva, procede revocar la decisión de la Oficial de Información y ordenar al ente obligado que permita a la apelante el acceso a la información solicitada.

C. PARTE RESOLUTIVA

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con base en los artículos 6 y 18 de la Cn., 19, 21, 29, 52 inciso 3°, 58 letra d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 77, 79 y 80 del RELAIP, y 322, 217 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **resuelve:**

a) Revocase la resolución apelada emitida por la Oficial de Información del **Municipio de Chalatenango**, el 19 de septiembre de 2014, por las razones antes expuestas.

b) Ordenase al **Municipio de Chalatenango**, departamento de Chalatenango, que, a través de su Oficial de Información, entregue a la **Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)**, a través de sus apoderados, copia certificada integra del expediente tributario que se lleva en contra de **ANDA** donde se estableció la determinación tributaria o determinación de oficio, por la cantidad de un millón ciento noventa y ocho mil seiscientos ochenta y un dólares de los Estados Unidos de América,

