

**NUE 104-A-2015 (MV)**

**Burgos Viale y Hernández Castro contra la Superintendencia del  
Sistema Financiero (SSF)  
Resolución Definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IAIP):** San Salvador,  
a las diez horas y diez minutos del veintiocho de julio de dos mil quince.

El presente procedimiento ha sido promovido por los ciudadanos **José Roberto Burgos Viale** y **Xenia Lavinia Hernández Castro**, en adelante “los apelantes”, contra la resolución emitida por la Oficial de Información de la **Superintendencia del Sistema Financiera (SSF)**, mediante la cual denegó el acceso a la información solicitada debido a que se encuentra sometida por ministerio legal a confidencialidad, de conformidad con el Art. 33 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSRSF).

**A. ANTECEDENTES DE HECHO**

I. El 14 de mayo de este año, los apelantes solicitaron a la **SSF** la información siguiente: “Copia del diagnóstico y demás documentos relacionados, realizado al Sistema Público de Pensiones (SPP), y al Sistema de Ahorro y Pensiones (SAP), en el que trabajaron conjuntamente la **SSF**, el Banco Central de Reserva (BCR) y el Ministerio de Hacienda (MH), durante los años 2012, 2013 y 2014”.

Inconformes con la resolución de la Oficial de Información de la **SSF**, los ciudadanos interpusieron recurso de apelación en el que manifestaron que la negativa a brindar la información se basó en una norma anterior a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Asimismo, expresaron que la **SSF** no demostró que la información objeto de controversia estaba sujeta a reserva, pues no se encuentra contenida en el índice de información reservada de ese ente obligado, por lo que consideran que la resolución impugnada es contraria a la LAIP.

**II.** Se admitió el recurso de apelación y se requirió a la **SSF** que rindiera el informe justificativo establecido en el Art. 88 de la LAIP, por medio de su titular **José Ricardo Perdomo Aguilar**, quien reiteró lo resuelto por la Oficial de Información y expresó que por disposición legal la documentación solicitada es confidencial y que su revelación está prohibida de conformidad con el Art. 96 de la LSRSF y los Art. 6 letra “f”, 28 y 76 de la LAIP. Asimismo, señaló que la información requerida en realidad se refiere al documento: “Sistema Previsional de El Salvador, Diagnóstico y Evaluación de Escenarios” y que, en adelante, aquí se denominará “el Diagnóstico”.

En tal sentido, señaló que dicho diagnóstico fue efectuado con base a la información recabada por la **SSF**, en carácter confidencial de conformidad con el Art. 33 de la LSRSF y 24 letra “d” de la LAIP; también agregó que la naturaleza de la confidencialidad se justifica para evitar un mayor daño que el beneficio que podría esperarse de su publicidad, ya que la información contenida en dicho documento será empleado para la discusión y planteamiento de una futura reforma al sistema previsional del país, y su divulgación podría influir negativamente en la calidad de las propuestas y conclusiones a la reforma antes referida. Finalmente, sostuvo que el diagnóstico -por contener datos desactualizados- podría provocar una crisis en el sistema previsional que podría derivar en un contexto de pánico entre los afiliados y pensionados, por la incertidumbre del destino de sus ahorros previsionales y el pago de sus pensiones.

**III.** Durante la audiencia oral los apelantes presentaron como pruebas la siguiente documentación: i) nota del periódico digital: “Transparencia Activa”, de fecha 7 de mayo de 2014, con el título: “Presidente Funes afirma que reforma a pensiones compete a todos el país”; ii) nota del mismo medio, de fecha 16 de julio de 2014: “Presidente de la República: Reformas al sistema de pensiones no afectaran a la población”; iii) nota periodística de “El Diario de Hoy”, de fecha 25 de marzo de 2015: “Presidencia admite tener diagnóstico sobre pensiones y anuncia proceso de consultas”; iv) nota periodística de “La Prensa Gráfica”: “Ejecutivo dará luz verde a discusión sobre pensiones”; y, v) nota periodística de “Diario El Mundo”: “Gobierno integra una comisión para analizar la reforma previsional”; todo ello a fin de justificar el estado actual del tema y la importancia de conocer el documento objeto de la controversia, y probar la existencia del mismo.

Por su parte, el apoderado de la **SSF** no ofreció pruebas en audiencia, ni controvertió las presentadas por los apelantes.

En sus alegatos, los apelantes manifestaron que en el informe del Superintendente se aceptó la existencia del Diagnóstico; que dicho documento es información pública oficiosa, de conformidad con el Art. 10 números 9, 13, 14 y 15 de la LAIP; y que el Art. 33 de la LSRSF, invocado por la **SSF**, no se aplica al caso en concreto, pues la LAIP asegura el funcionamiento transparente de los entes obligados.

Asimismo, señalaron que no existe declaratoria de reserva sobre la información solicitada, ni ésta aparece en el índice de información reservada de la **SSF**, por lo que sostener la confidencialidad de toda la información limita el derecho de acceso a la información pública (DAIP) de las personas, ya que materialmente es una reserva general; además, que se encuentran legitimados para conocer dicho documento debido a la importancia que reviste saber el diagnóstico actual del sistema de pensiones y las posibles reformas, ya que se encuentra en juego el ahorro de todos los cotizantes. Finalmente, argumentaron que la información solicitada no es confidencial, pues no están pidiendo las cuentas individuales de cada afiliado, ni el estado de las cuentas de las AFP.

El apoderado de la **SSF** ratificó lo expuesto por la Oficial de Información y el contenido del informe de justificación del ente obligado, y reiteró que el documento fue denegado por la prohibición de divulgación debido al carácter confidencial de toda la información que recaba la **SSF** (ART. 33 LSRSF), por lo que no existe posibilidad de una versión pública. Además, manifestó que el documento no es solo propiedad de la **SSF**, sino de las instituciones que trabajaron conjuntamente en su elaboración, por lo que esto también es una limitante para entregarla. Por último, expresó que la información podría causar pánico debido a que dicho documento está enfocado a riesgos de carácter financiero, aunque él desconoce el contenido del mismo.

Una vez finalizados los alegatos de las partes, el Pleno del Instituto solicitó a la **SSF** el documento: “Sistema Previsional de El Salvador, Diagnóstico y Evaluación de Escenarios”, por estimarlo indispensable para resolver el asunto de conformidad con el Art. 93 de la LAIP, el cual fue remitido oportunamente en medio electromagnético.

## B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El asunto medular consiste en determinar si la negativa de entregar la información requerida está debidamente fundamentada, y establecer la obligación de entregarla o no.

Para tal efecto conviene realizar un breve análisis que incluya: (I) algunas consideraciones sobre el acceso a la información pública y los límites contemplados en la LAIP; (II) vigencia del Art. 33 de LSRSF en el contexto de la LAIP; (III) análisis de la admisibilidad de las pruebas presentadas por las partes; y, (IV) análisis de los argumentos planteados para considerar la información solicitada como confidencial o pública.

I. La LAIP es el instrumento legal que desarrolla los fines, principios y mecanismos para proteger 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<sup>1</sup>.

De conformidad con los principios de dicha normativa, la información pública debe suministrarse al solicitante de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos, sencillos y expeditos<sup>2</sup>.

Los límites al libre acceso a la información pública deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular. **No pueden 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 actúe<sup>3</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico, la LAIP establece los supuestos de restricción justificada a la información en poder de los entes obligados, los cuales incluyen la

---

<sup>1</sup> Art. 2, 7 y 68 de la LAIP

<sup>2</sup>Op. Cit. 1.

<sup>3</sup>Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159

**información reservada**, la cual es definida como aquella información pública que por razones previamente establecidas por la ley —específicamente en el Art. 19 de la LAIP— se excluye temporalmente del conocimiento del público en general, puesto que su difusión podría perjudicar el interés general. Cada institución pública se encarga de clasificar la información tomando en cuenta la legalidad y razonabilidad del porqué se decide excluir temporalmente del acceso público dicha información; pero es importante señalar que estas causales son taxativas y tienen que estar previamente establecidas en la ley.

Adicionalmente, se encuentra la **información confidencial** que consiste en “información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”<sup>4</sup>, como bien podrían ser el derecho a la intimidad personal, al honor o a la autodeterminación informativa (Art. 6 letra “a” “b” “f” de la LAIP).

**II.** Una vez determinado lo anterior es pertinente analizar la vigencia del Art. 33 de la LSRSF (Decreto Legislativo N° 592, del 14 de enero de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 23, Tomo N° 390, del 2 de febrero de 2011) frente a la vigencia de la LAIP (Decreto Legislativo n° 534, de 30 marzo de 2011, publicado en el Diario Oficial n° 70, Tomo n° 391, de 8 de abril de 2011).

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 este orden de ideas, para garantizar dicho principio y el de disponibilidad, la LAIP configuró un procedimiento sencillo y expedito que facilite el alcance de la información pública a toda persona.

Enfocada en ese mismo propósito, el Art. 110 de la LAIP derogó tácitamente todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que contraríen las reglas o principios creados por dicha normativa y dejó vigentes las disposiciones legales ahí

---

<sup>4</sup> Tal como lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional en la sentencia de amparo de fecha 10 octubre de 2014, de referencia 110-2014, y la que en él se cita: Sentencia de amparo de fecha 25 de julio de 2014, de referencia 155-2013.

señaladas. Más allá que en dicho listado no se encuentra el Art. 33 de la LSRSF, este Instituto al realizar un análisis de compatibilidad observa que en las causales de confidencialidad establecidas en el Art. 24 de la LAIP no se menciona ninguna relativa a “toda la información recabada por los entes obligados en el ejercicio de sus funciones legales o constitucionales”, por lo que de aceptarse como tal constituiría una **restricción genérica**, injustificada y arbitraria al DAIP.

Por tanto, este Instituto considera que el Art. 33 inc. 1º de la LSRSF constituye una restricción genérica violatoria del DAIP y en consecuencia, al hacer una interpretación conforme a la LAIP, resulta incompatible con los principios establecidos en la Ley.

**III.** Las resoluciones emitidas por este Instituto deben ser fundamentadas en los hechos probados y las razones legales procedentes, de modo que antes de pronunciarse sobre el fondo de la controversia, se analizarán las pruebas aportadas por las partes.

El derecho a la prueba es un derecho de naturaleza procesal de rango constitucional, lo que no significa que este Instituto tenga que valorar cualquier medio de prueba que presenten las partes, si es irrelevante para probar el fondo de lo controvertido, de modo que solo deben ser valorados aquellos elementos que tienen conexión con los hechos alegados.

En este sentido, se advierte que la documentación presentada por los apelantes durante de la audiencia oral, cuyo objeto es respaldar su justificación para solicitar la información resultan *impertinentes*, por lo que deben rechazarse. Lo anterior debido a que las mismas no pertenecen al procedimiento, en el sentido que no existe relación entre el hecho que se pretende acreditar con este medio probatorio y los hechos que constituyen el objeto de la controversia. En consecuencia, los documentos en referencia tampoco tienen la aptitud para formar la debida convicción a los suscritos y son, además, *inútiles*, puesto que, dentro de los parámetros de lo razonable y del objeto de este procedimiento, no son idóneas para la obtención del resultado apetecido, pues existe inadecuación de medio a fin; o sea, que no contribuyen a determinar si la información es confidencial o no. Únicamente se tendrá como prueba la copia electrónica del documento: “Sistema Previsional de El Salvador, Diagnóstico y Evaluación de Escenarios”, por constituir *prueba pertinente y útil* para determinar el tipo de información que se encuentra contenida en el mismo.

**IV.** Una vez establecido el criterio emitido en el romano II de los antecedentes de derecho de esta resolución, el principal argumento de la **SSF** para denegar la información resulta inválido, ya que el Art. 33 Inc. 1 de la LSRSF resulta incompatible con las disposiciones y principios establecidos de la Ley y constituye una restricción genérica violatoria del derecho humano de acceso a la información pública.

Por otra parte, cabe analizar el argumento de la **SSF** que señala de manera abstracta que el diagnóstico contiene información confidencial, de conformidad con el Art. 24 letra “d” de la LAIP, sin especificar si la información o qué parte de ella contiene secretos profesionales, comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciario o de otro tipo.

En ese sentido, al analizar el contenido del documento: “Sistema Previsional de El Salvador, Diagnóstico y Evaluación de Escenarios”, se observa que es un diagnóstico realizado a la situación del sistema de pensiones salvadoreño, que recoge datos generales y estadísticos; asimismo, se observa el análisis de diferentes escenarios que introducen variaciones simultáneas en dos o más parámetros vigentes (forma de cálculo de beneficios, tasa de interés técnico, aplicación o no del re-cálculo, tiempo mínimo de cotización, edad legal de jubilación, tasa de cotización y rentabilidad obtenida por el Fondo de Pensiones), evaluando la sensibilidad conjunta del sistema a dichos cambios, para una posible propuesta de reforma en el país.

A juicio de este Instituto, los datos contenidos en el documento no se ajustan al supuesto del Art. 24 letra “d” de la LAIP, pues se trata de información general y estadística del sistema previsional salvadoreño, por lo que su conocimiento no pone en riesgo ningún tipo de secreto de empresa o similares; en ese sentido, se tiene por inválido el argumento de **SSF** sobre este punto.

Asimismo, el argumento de la **SSF** respecto a que la divulgación del diagnóstico podría influir negativamente en la calidad de las propuestas y conclusiones a una posible propuesta de reforma, contradice la finalidad del acceso a la información pública, debido a que el DAIP “prepara a las personas para asumir un papel activo en el gobierno, mediante la construcción de una opinión individual y colectiva fundada sobre los asuntos públicos, lo que les permite una participación política mejor orientada, informada, deliberante y

responsable”<sup>5</sup>, de forma tal que empodera a los ciudadanos para que puedan cuestionar, indagar y considerar si dichas reformas están orientadas a mejorar su condición de vida y el de la sociedad en general, permitiendo que el proceso de la reforma del sistema previsional salvadoreño sea consensuada y enriquecida por los aportes de los diferentes sectores civiles del país.

Tampoco es válido aceptar que la divulgación del diagnóstico podría provocar una crisis en el sistema previsional, que podría derivar en un “contexto de pánico entre los afiliados y pensionados”, por la incertidumbre del destino de sus ahorros previsionales y el pago de sus pensiones; contrario a dicho argumento, este Instituto considera que el desconocimiento y la eventual imposición de una posible reforma no consensuada, provocaría en la población salvadoreña el efecto antes descrito por la **SSF**.

En definitiva, estimamos que procede revocar la resolución de la Oficial de Información de la **SSF** y ordenar al ente obligado que permita a los apelantes 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.; 4, 52 inciso 3°, 58 letra d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 77, 79 y 80 del RELAIP; y, 217 y 322 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **resuelve:**

**a) Revócase** la resolución emitida por la **Oficial de Información Pública de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)**, el 26 de mayo de 2015, con relación a la solicitud de información presentada por **José Roberto Burgos Viale y Xenia Lavinia Hernández Castro**.

**b) Ordénase** a la **SSF** que, a través de su Oficial de Información Pública y en el plazo de **tres días hábiles**, entregue a **José Roberto Burgos Viale y Xenia Lavinia Hernández Castro**, una “copia del diagnóstico y demás documentos relacionados,

---

<sup>5</sup> Sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional el 5 de diciembre de 2012, en el proceso de Inconstitucional 13-2012.

