



NUE 83-A-2021 (RS)
XXXXXXXXXXXXX contra la Municipalidad de Soyapango
Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las quince horas con dieciocho minutos del doce de noviembre de dos mil veintiuno.

Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **XXXXXXXXXXXXX** **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, en adelante “la apelante”, en contra de la resolución UAIP-167-2021 emitida por la oficial de información de la **Municipalidad de Soyapango**, en adelante “la municipalidad” o “ente obligado”, el 1 de junio de este año.

La apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **Municipalidad de Soyapango**, solicitud en la que requirió -entre otras cosas-: “*fotocopia certificada de Acta de sesión de Concejo Municipal N°1 y N°2*”.

Por su parte, el oficial de información de dicha municipalidad resolvió no entregar dicha información debido a la carga laboral, puesto que en ese momento el acta aún se encontraba en elaboración.

El Instituto admitió la apelación en los términos descritos y designó a la Comisionada Roxana Soriano Acevedo para instruir el procedimiento, conforme a lo establecido en los artículos 87 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

El informe al que se refiere el artículo 88 de la LAIP, no fue rendido por el ente obligado. Por su parte, la apelante remitió escrito, en fecha 30 de agosto de este año, por medio del cual ofreció prueba documental, misma que será relacionada y valorada más adelante.

Finalizada la instrucción de este procedimiento, la comisionada instructora con la vista de la documentación ofertada por la parte apelante y la que yace agregada al expediente en comento, determinó que el procedimiento quedó reducido a una cuestión de derecho, en atención a líneas resolutivas emitidas por este Instituto y de conformidad con los artículos

102 de la LAIP y artículo 309 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), por lo que se procedió a dar por finalizada la instrucción del procedimiento a efecto de emitir la resolución correspondiente al caso.

Análisis del caso

El examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** procedencia del procedimiento reducido a una cuestión de derecho; **(II)** consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP); **(III)** análisis de los medios de prueba ofrecidos en el presente procedimiento; **(IV)** naturaleza de la información solicitada por la apelante y la posibilidad de que esta sea entregada para satisfacer el derecho de acceso a la información pública.

I. De conformidad a lo establecido en el artículo 163 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), en relación con el artículo 135 inciso 3° de la misma norma, se requirió a las partes en este procedimiento, en el auto de admisión, que señalaran si ofrecerían medios probatorios que no constaran en el expediente del trámite de la solicitud relativa al acceso información o que resulte imprescindible la aportación de prueba diferente a la documental. Dicho auto fue notificado el 19 de agosto de 2021.

En razón de lo anterior, el 30 de agosto de este año, Antonio Benjamín Rodríguez Quinteros, representante de la apelante **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, remitió escrito junto con la documentación siguiente: *i)* directorio de funcionarios de la Alcaldía Municipal de Soyapango, extraída del portal de transparencia de dicha municipalidad; *ii)* número de empleados por unidad, actualizado al mes de junio 2020; y *iii)* número de servidores de la Municipalidad clasificados por departamento y cargo; mediante el cual solicitó se tuviera por aportada la prueba documental antes descrita: prueba que será valorada y analizada en el romano III de este apartado, de la presente resolución.

Al respecto, la jurisprudencia contencioso administrativa¹ acompaña el criterio seguido por la administración pública, que cuando no se trata de controvertir hechos, sino de la aplicación del derecho al caso en particular, resulta aplicable lo establecido en el artículo

¹ Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, el 28 de enero de 2019, en el proceso de legalidad de referencia 408-2016.

309 del CPCM, normativa supletoria aplicable de conformidad con el artículo 102 de la LAIP referido a que: *"...si hubiese conformidad sobre todos los hechos y el proceso queda deducido a una cuestión de derecho, se pondrá fin a la audiencia preparatoria y se abrirá el plazo para dictar sentencia"*.

Por tanto, la Sala manifestó que la omisión de la audiencia establecida en el artículo 91 de la LAIP, en asuntos de mero derecho, no produce la vulneración del debido proceso en sus manifestaciones de los derechos de audiencia, defensa, congruencia y ausencia de motivación, de dicho artículo, y el 102 de la LAIP.

En ese orden de ideas, este Instituto se ve facultado para someter el presente procedimiento de apelación, a una cuestión de mero derecho, con base a la aplicación de normas y principios de la LAIP, de conformidad con el artículo 102 de la LAIP y artículo 309 del CPCM.

II. El derecho de acceso a la información pública (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 acceso a la información pública es un derecho constitucional implícito, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn.) pero que, a pesar de ello, tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn.

Asimismo, el artículo 2 de la LAIP establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna. Es decir que, al tenor de la citada disposición, para ejercer el derecho de acceso a la información es necesario que la información exista, haya sido generada, administrada, se encuentre en poder del ente obligado al que ha sido solicitada o que exista un mandato normativo de generarla.

El artículo 6 letra "c" de la LAIP, establece que es **información pública** aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Para la entrega de la información, la LAIP ha diseñado un proceso expedito en el que los oficiales de información cumplen un rol importante al realizar gestiones encaminadas a satisfacer el derecho de toda persona a acceder a la información pública.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que este derecho no es absoluto y es susceptible de restricciones condicionantes en su pleno ejercicio. No obstante los límites de este derecho no pueden ser arbitrarios, sino plenamente establecidos por el legislador, a efecto de prevenir que la administración pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información solicitada por cualquier persona.

Por otro lado, el mismo artículo 6 define la **información pública oficiosa** como aquella **información pública que los entes obligados deberán difundir al público en virtud de esta Ley, sin necesidad de solicitud directa**. Este tipo de información siempre debe estar a disposición del público, debe divulgarse y actualizarse constantemente, para que los interesados puedan acceder a ella sin ningún inconveniente. Por ello, el artículo 10 de la LAIP establece una serie de ítems de información y/o documentación que los entes obligados deberán divulgar oficiosamente y poner a disposición y conocimiento de los ciudadanos, resaltando para el presente caso el numeral 25 de dicho artículo, el cual señala que: “los órganos colegiados deberán hacer públicas sus actas de sesiones ordinarias y extraordinarias en lo que corresponda a temas de presupuesto, administración y cualquier otro que se estime conveniente, con excepción a aquellos aspectos que se declaren reservados de acuerdo a esta ley” (subrayado nuestro).

En tal sentido, de conformidad con el artículo 17 de la LAIP, los concejos municipales tendrán como información pública oficiosa las actas de concejo municipal, y las actas que levante el secretario municipal sobre los mecanismos de participación ciudadana, e informe anual de rendición de cuentas. En ese orden, dado que la información objeto de este procedimiento de apelación se encuentra relacionada al *acta de sesión de Concejo Municipal*

Nº1 y Nº2, debe entenderse que la información solicitada no está sujeta, en principio, a ningún tipo de restricción.

III. En su sentido procesal, la prueba es un medio de verificación de las proposiciones otorgadas por las partes; es decir, constituye una actividad a instancia de parte que tiene como finalidad la comprobación de los hechos controvertidos en el litigio, y es contemplada en el derecho común como un derecho y a la vez como una carga. La prueba es, sin duda alguna, una actividad desplegada en un procedimiento que tiene por finalidad llevar el ánimo de la autoridad decisoria la convicción de certeza sobre un hecho determinado².

La prueba, de igual forma, se encuentra regida por los principios de **pertinencia, idoneidad o contundencia y utilidad**. Estos principios representan una limitación al principio de libertad de la prueba; sin embargo, son sumamente necesarios, pues ello significa que no se debe focalizar recursos en la práctica o reproducción de medios que por sí mismos o por su contenido, no sirvan, en absoluto para los fines propuestos y aparezcan claramente impertinentes.

En ese contexto, el CPCM, de aplicación supletoria en el presente procedimiento conforme al artículo 102 de la LAIP, contempla dos extremos que deben cumplirse para la admisión de la prueba presentada por las partes: **la pertinencia y utilidad**. En cuanto a la pertinencia el artículo 318 del CPCM, establece que no debe admitirse ninguna prueba que no guarde relación con el objeto del proceso; por otro lado, en lo relativo a la utilidad, el artículo 319 del mismo cuerpo normativo, contempla que no deberá admitirse aquella prueba que según las reglas y criterios razonables, no sea idónea o resulte superflua para comprobar los hechos controvertidos.

Doctrinariamente, los sistemas de valoración de las pruebas se reducen a cuatro³: las ordalías, sistema libre, sistema de la prueba tasada y el sistema de la sana crítica.

² Garberí Llobregat, José y Buitrón Ramírez Guadalupe, El Procedimiento Administrativo Sancionador, Volumen I, cuarta edición ampliada y actualizada, pág 279, 2001.

³ Jorge Alberto Ramirez Garcia, "Eficacia procesal de los sistemas de valoración de las pruebas en materia penal y factores que inciden en esta" (tesis para obtener el grado en licenciatura, Universidad de El Salvador, 1997), 20-23.

El sistema de prueba tasada, es aquel en el que la ley señala al tribunal, por anticipado, el grado de eficacia justificativa de determinados elementos probatorios; estas son estrictas, por cuanto privan al tribunal de cualquier intervención personal o subjetiva en la apreciación y al efectuar esta, debe sujetarse a las normas preestablecida por la ley. Lo anterior se ve respaldado por el artículo 106 inciso 3° de la LPA que establece: *“Las pruebas serán valoradas en forma libre, de conformidad con las reglas de la sana crítica; sin embargo, para el caso de la prueba documental, se estará al valor tasado de la misma en el derecho procesal común.”*.

Anudado a lo anterior, el artículo 416 del CPCM, establece que: *“..., en la prueba documental se estará a lo dispuesto sobre el valor tasado”*.

Para este caso en particular, la apelante ofreció como prueba documentación consistente en: *i)* directorio de funcionarios de la Alcaldía Municipal de Soyapango, extraída del portal de transparencia de dicha municipalidad; *ii)* número de empleados por unidad, actualizado al mes de junio 2020; y *iii)* número de servidores de la Municipalidad clasificados por departamento y cargo.

Con la prueba descrita anteriormente, la apelante pretende probar la cantidad de empleados que laboran dentro de la Municipalidad, su cargo y departamento destacado, específicamente el número de personal que labora dentro de la Secretaría de la **Municipalidad de Soyapango**, unidad que en razón de lo que manifiesta, cuenta con el personal suficiente para ejecutar sus actividades diarias.

Por lo que, analizado el contenido de la documentación ofrecida como prueba, este Instituto estima que la misma no es útil ni pertinente al presente caso, ya que en nada contribuye a resolver la controversia del presente procedimiento, respecto a la naturaleza de la información, por lo que en atención a lo que disponen el artículo 320 del CPCM, se rechaza la prueba ofertada por la apelante.

Aclarado ello, según consta en el expediente administrativo, bajo el cual se diligenció la solicitud de información de la ciudadana apelante (de referencia UAIP-167-2021), se concedió el acceso a la documentación siguiente: *i)* fotocopia certificada de agenda de primera convocatoria a primera Sesión del Concejo Municipal de fecha 1 de mayo de 2021 y *ii)* fotocopia certificada de Acuerdo administrativo del Jefe o Gerente de la Unidad jurídica

o Gerente Legal, conforme con lo requerido; no así la información relativa: **fotocopia certificada de Acta de sesión de Concejo Municipal N°1 y N°2**; justificando su falta de entrega a que *“debido a la carga laboral de la municipalidad y a que el acta aún estaba en proceso de elaboración; por lo que a la hora y fecha de emitir la resolución no se disponía del documento solicitado”*, pese haber solicitado una ampliación de plazo para su entrega conforme a lo establecido en el artículo 71 de la LAIP.

IV. Tal y como se señaló en el romano II de la presente resolución, el artículo 17 de la LAIP, establece que: *“Además de la información contenida en el artículo 10, los Concejos Municipales deberán dar a conocer las ordenanzas municipales y sus proyectos, reglamentos, planes municipales, fotografías, grabaciones y filmes de actos públicos; actas del Concejo Municipal, informes finales de auditorías, actas que levante el secretario de la municipalidad sobre la actuación de los mecanismos de participación ciudadana, e informe anual de rendición de cuentas”*.

Anudado a lo anterior, el Lineamiento No. 2 para la publicación de información oficiosa, punto 1.23, señala: *“Los entes obligados conformados por consejos o comisiones deberán publicar sus actas por medio de listados que establezcan la fecha de emisión, el número correlativo, y un enlace que dirija al texto del documento”*.

Al mismo tiempo, señala el punto 2.8.3, de dicho lineamiento: *“[las] actas del Concejo Municipal deberán publicarse por medio de listados independientes que establezcan la fecha de emisión, el número correlativo, un breve resumen de su contenido y un enlace que dirija al texto del documento”*.

La Información **pública oficiosa** siempre debe estar a disposición del público y debe divulgarse y actualizarse constantemente, para que los interesados puedan acceder a ella sin ningún inconveniente.

En ese entendido, la información relacionada a la *fotocopia certificada del Acta de sesión de Concejo Municipal N°1 y N°2*, solicitada por la apelante, objeto de conocimiento en este procedimiento, es de naturaleza **pública-oficiosa**.

Por ello, la justificación alegada por la Secretaría de la **Municipalidad de Soyapango** y plasmada por el oficial de información en la resolución UAIP-167-2021, para no entregar la información, no es válida; por lo que le compete al ente obligado realizar las gestiones

internas necesarias para que esta sea de fácil acceso a la población, procesándola de forma oportuna y eficaz sin incurrir en dilaciones indebidas que no responden a los principios establecidos en el artículo 4 de la LAIP.

Por tanto, visto el contenido de la documentación que se encuentra incorporada en el expediente y la voluntad del ente obligado por hacer entrega de información que puede suplir el requerimiento de la solicitante, se ha de ordenar al ente obligado la entrega de la *fotocopia certificada de Acta de sesión de Concejo Municipal N°1 y N°2*. No obstante lo anterior, en caso que la misma contenga datos personales de terceros, incluido el nombre de servidores públicos distintos al de los titulares (miembros del Concejo), deberán entregar las actas en versión pública de acuerdo al criterio de confidencialidad de los nombres de los servidores públicos decretado por la Sala de lo Contencioso Administrativo y adoptada por este Instituto en las últimas resoluciones⁴; esto es, hacer la entrega en versión pública del acta solicitada, salvo que dentro de dicha acta se establezca información concerniente a la ciudadana apelante, en cuyo caso ésta no deberá ocultarse.

Decisión del caso

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los artículos 6 y 18 de la Cn., 94, 96 letra “d” y 102 de la LAIP, 134 y 134 de la LPA, este Instituto **resuelve:**

a) Modificar la resolución venida en apelación bajo la referencia UAIP-167-2021 emitida por el oficial de información de la **Municipalidad de Soyapango**, por las razones antes mencionadas.

b) Ordenar al titular o máxima autoridad de la **Municipalidad de Soyapango** que, en el plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, gire instrucciones a su oficial de información, a efecto de entregar a la apelante **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, la información consistente en: **“fotocopia**

⁴ Resolución Definitiva, Referencia NUE 30-A-2020, de las ocho horas con un minuto del treinta de abril de dos mil veintiuno. Este Instituto como ente garante del DAIP y del Derecho a la Protección de Datos Personales (DPD), pero sobre todo de la legalidad de sus actos sujetos a control jurisdiccional conforme a lo dispuesto en el art. 172 de la Constitución de la República, para el caso, a través de la jurisdicción contencioso administrativa -art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa-, considera oportuno adoptar la interpretación emitida por la referida Sala, (...), por lo que los nombres de los servidores públicos son datos personales y por ende, información confidencial.

