



NUE 51-A-2020 (YC)

Polanco Alas contra Municipalidad de San Salvador

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas con veinticinco minutos del doce de febrero de dos mil veintiuno.

1. Descripción del caso:

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Nelson Ernesto Polanco Alas**, en adelante la apelante, en contra de la resolución emitida por el oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador**, respecto de la siguiente información:

"1) Copia del acuerdo de concejo donde se Autoriza realizar la licitación de Nomenclatura urbana en el Municipio de San Salvador, publicado en el Diario El Mundo el 12 de junio de 2019 (Anexa Copia);

2) Copia de bases de Licitación para la Instalación de Nomenclatura Urbana en el Municipio de San Salvador, publicado en el Diario el Mundo el 12 de junio de 2019;

3) Copia del Expediente completo de las empresas que participaron en la Licitación para la Instalación de Nomenclatura Urbana del Municipio de San Salvador, publicado en el Diario el Mundo el 12 de junio de 2019;

4) Copia de Resultados de las Empresas ganadoras de la Licitación para la Instalación de Nomenclatura Urbana en el Municipio de San Salvador, publicado en el Diario el Mundo el 12 de junio de 2019;

5) Listado de la distribución de los sitios asignados a cada empresa ganadora de la Licitación para la instalación de la Nomenclatura Urbana en el Municipio de San Salvador publicado en Diario el Mundo el 12 de junio de 2019". -



Mediante la resolución recurrida, el oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador** resolvió: "...i) *Confirmar la inexistencia en la municipalidad, de la información solicitada por el Peticionario [...]*" por las razones expuestas en Memorando referencia GC-68-022020 de fecha diecisiete de febrero del año que corre [2020], el cual se ha detallado en la parte expositiva de la presente resolución y que además se anexa. Aclarando al peticionario que la misma respuesta se le hizo saber en su solicitud de acceso a la información clasificada como referencia 41-UAIP-2020, la cual le fue contestada mediante Resolución 41-UAIP-2020 INEXISTENTE pronunciada a las catorce horas quince minutos del día diez de febrero del presente año [2020]; ii) que el memorando que la UAI recibió de la Gerencia de Catastro con referencia GC-68-2020 manifiesta que "en cuanto a la publicación realizada en el Diario El Mundo el 12 de junio de 2019, en esta Gerencia se está preparando el desarrollo del proyecto denominado: Nomenclatura Urbana Municipio de San Salvador: y tal como se le notificó con fecha 11 de febrero del presente año [2020], dicho proyecto ha sido clasificado en Reserva"

El Instituto admitió la apelación y designó a la Comisionada Suplente Cesia Yosabeth Mena Reina, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. Sin embargo, debido a la imposibilidad de ejercer funciones dentro de este Instituto, mediante auto pronunciado en fecha diez de noviembre de dos mil veinte, se reasignó la instrucción del presente caso a la Comisionada Suplente Yanira del Carmen Cortez.

Durante la etapa de instrucción, se recibió informe justificativo en virtud de lo dispuesto en el artículo 88 de la LAIP, en él la apoderada del titular del ente obligado, en lo medular estableció que se solicitó la información requerida por el apelante a las Unidades Administrativas correspondientes, tales como: Gerencia de Catastro, Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional y Secretaria Municipal, las cuales informaron no tener ningún proceso de licitación atinente a lo solicitado

En tal sentido, manifestó que de acuerdo al memorándum de fecha 18 de febrero de 2020, emitida por la Gerencia de Catastro al oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador**, la información solicitada por el apelante es inexistente, y que en cuanto a la publicación del 12 de junio de 2019 de Diario El Mundo, dicha gerencia está preparando el proyecto "Nomenclatura Urbana Municipio de San Salvador" queriendo ordenar arterias por medio de publicidad, pero que dicho proyecto fue clasificado como reservado.

Que la declaratoria de reserva realizada con fecha 11 de febrero de 2020, fue con base al artículo 19 letra h) de la LAIP, y fue tomado en cuenta por el ente obligado que la divulgación total o parcial pueda generar un perjuicio de terceras personas que deseen participar en el mencionado proyecto, en el sentido de generar una ventaja de una persona por sobre otras que deseen participar, estableciendo la reserva, con la finalidad de que exista igualdad de todos participantes en el proyecto.

Por último, ratificó lo actuado por el oficial de información de la Municipalidad y confirmó la **inexistencia** en esa Municipalidad de la información solicitada por el apelante **Polanco Alas**, la cual se le hizo saber por medio de resolución de las catorce horas con quince minutos del día 10 de febrero de 2020.

Posteriormente, en la realización de audiencia oral de este incidente de apelación, habiendo aclarado que no se plantearía ningún incidente por ninguna de las partes se procedió al ofrecimiento probatorio; en tal sentido, la parte apelante expresó que remitió vía electrónica, prueba fotográfica “que tiene su utilidad en el sentido de demostrar que ya se presenta la ejecución del proyecto del cual la Municipalidad alega que aún no se ha dado inicio”, siendo este el único ofrecimiento probatorio realizado. Posteriormente, el Pleno de Comisionadas/os se pronunció respecto de la admisión de la prueba, manifestando que daba por admitida la misma.

Seguidamente, en la fase de alegatos el apelante manifestó en lo medular, que solicitó información a raíz de la publicación que se realizó en el periódico donde se hace constar que se había iniciado un proceso para la asignación de sitios para espacios publicitarios en “estructuras de nomenclatura”, por eso se solicitó el acuerdo de Concejo Municipal, por ser dicha autoridad quien debe aprobar dicho proyecto, además, solicitó las bases del proceso (licitación o proyecto) con las cuales se les pidió a las empresas que acudieran. Asimismo, se argumentó por el ciudadano apelante, que “comenzaron a ver por la ciudad las estructuras en comento”, a lo que la apoderada del ente obligado manifestó que es una “prueba piloto”, sin expresa que son más de 150 estructuras, que inclusive ya cuentan con espacios publicitarios comercializados, y además, que tiene entendido que es una sola empresa la que ha instalado dichas estructuras. En tal sentido, desea saber si ya fue adjudicado el proyecto a una empresa en específico y con base a qué criterios fue tal adjudicación.



Continuó manifestando el ciudadano apelante que la Municipalidad en el numeral V de la resolución impugnada, afirmó que la información solicitada es reservada, invocando que la entrega de la información puede poner en desventaja a otras personas en el proceso del proyecto, en tal sentido el apelante considera que debe motivarse tal resolución, ya que solo se citó los artículos pero no se fundamentó el porqué de la misma, y a su consideración, no habría ventaja indebida hacia nadie ya que es una sola empresa la que hace estos trabajos e incluso ya está comercializando la publicidad en las estructuras.

Por su parte, la licenciada **Karla Romero** en representación del ente obligado en primer lugar ratificó todo lo actuado por el oficial de información, en vista que el apelante solicitó información referente a una licitación pública, por tanto en la resolución final brindada al ciudadano el ente obligado manifestó que no existe ningún acuerdo municipal, porque este proceso se encuentra en desarrollo, continúa explicando la representante del ente obligado que cuando un proyecto no se ha finalizado solamente se elabora el desarrollo del proyecto el cual una vez finalizado el mismo es tomado como punto en el Concejo, por lo tanto no existe acuerdo del mismo porque aún no fue aprobado por el mismo por encontrarse en desarrollo. Seguidamente **Romero** manifestó que no se trata de una licitación pública, sino un proyecto municipal, y que debido a esto no se le podía brindar resultados de empresas ganadoras porque no hay puntajes obtenidos de evaluaciones realizadas a las mismas; tampoco cuentan con un listado de distribución de empresa ganadoras respecto a los lugares que se asigne a cada una. Aunado a lo anterior, manifestó que en la resolución apelada se confirmó la inexistencia de la información solicitada en vista que no era una licitación pública, sino que un proyecto municipal.

En la misma línea, la representación del ente obligado manifestó que en el departamento de Catastro de la Municipalidad de San Salvador, está desarrollando el proyecto “Nomenclatura Urbana Municipio de San Salvador” el cual tiene declaratoria de reserva por el período de 3 años, en virtud que brindar la información pondría en ventaja indebida a otras personas que quieran participar en el proyecto, por lo cual considera necesario que se confirme lo resuelto por el oficial de información.

El apelante finalizó sus alegatos expresando que ninguno de los argumentos escuchados justifica a su criterio que haya carácter de reserva en la información solicitada, el ciudadano

expresó que los materiales que se están utilizando son estándar y de baja calidad, además afirmó que conoce a tres de las empresas que participaron y de las cuales solamente una está realizando la instalación por lo que no entiende cómo no hay un acuerdo del Concejo Municipal, siendo el caso que las estructuras ya están instaladas. Seguidamente, la representante del ente obligado expresó sus alegatos finales en los siguientes términos: en primer lugar ratificando todo lo antes expresado, seguidamente dando respuesta a lo mencionado por el apelante respecto a las estructuras ya instaladas, en el sentido que dichas estructuras se tratan de una prueba piloto, razón por la cual la pintura no es de calidad, “porque se está probando el proyecto que se va a ejecutar posteriormente”; además, manifestó que desconoce el nombre de la empresa o empresas que estén participando en dicha prueba piloto en virtud de que el proyecto tiene reserva total. Aunado a lo anterior, solicitó que con base al artículo 96 de la LAIP, este honorable Pleno de Comisionadas/os confirmen la resolución apelada, en el sentido de confirmar la inexistencia de la información solicitada por el ciudadano y se ratifique la declaratoria de reserva emitida por el jefe de catastro, ya que dicha reserva cumple con todos los requisitos de ley.

Finalizada la etapa de alegatos, se tuvo por parte del Pleno de Comisionadas/os algunas preguntas de carácter aclaratorias dirigidas a la representación del ente, en primer lugar, consultando ¿Cuál es el procedimiento seguido en la municipalidad para invitar a diferentes empresas a participar en la realización de un proyecto? a lo cual la Licenciada Romero respondió que se invitó a una serie de empresas o personas naturales para que presentaran sus ideas o propuestas en el proyecto de nomenclatura urbana, para ello el beneficio que obtendrían las empresas es que colocarían su nombre en la parte superior, lo que serviría para las mismas como publicidad, no se considera licitación porque las licitaciones son coordinadas por la UACI, no de Gerencias de Catastro u otra dependencia de la Municipalidad.

De igual forma, se consultó al ente obligado ¿Por qué si se está en la fase de proyectos se ha establecido un periodo de reserva de tres años, si el artículo 19 establece un periodo máximo de hasta de 7 o que desaparezca la causa o motivo que generó la reserva? ¿se agregó el acápite correspondiente en aras de desclasificarse cuando desaparezca el motivo de la reserva? Que al hablarse de un proyecto se podría deducir que se trata de un estudio de factibilidad el que está siendo elaborado ¿este estudio está clasificado como reservado o se le podría brindar a la parte apelante para que pueda tener al menos algunos indicios de información? a esta serie de preguntas,



la representante del ente obligado respondió en primer lugar, que desconoce los criterios por los que se otorgó ese plazo de reserva, de igual forma manifestó desconocer si el estudio podría ser brindado al ciudadano apelante, indicando que habría que solicitarlo, ya que desconoce si podría brindarse o si es parte de la reserva del proyecto en desarrollo.

Por otra parte, el pleno de comisionados/as pidió aclaración respecto a conocer ¿en virtud de que este proyecto salió publicado el 21 de junio de 2019? ¿aún está en fase de proceso este proyecto? Además de ello se le pide que aclare respecto a lo manifestado sobre la inexistencia y reserva de la información solicitada. Al respecto la representante de la Municipalidad manifestó que dicho proyecto se ha postergado o resultado un poco engorroso por haberse presentado la pandemia por COVID-19, lo cual vino a retrasar el desarrollo del mismo. Por otra parte, al referirse a la inexistencia se hablaba de los resultados de búsqueda de información referida a una licitación, ya que no se ha realizado licitación en este caso, ya que no fue desarrollado por la UACI sino que es un proyecto que lo puede desarrollar cualquier gerencia o dependencia de la Municipalidad. Finalmente, por parte del Pleno se consultó ¿cómo se llama el proyecto en mención y si este conlleva el uso de recursos públicos, si hay erogación de fondos, aunque sea mínimos por parte de la municipalidad para este plan piloto, o si por el contrario es completamente voluntario? Ante esto la respuesta brindada por la municipalidad mediante su representante fue que el nombre del proyecto es “Nomenclatura Urbana en el Municipio de San Salvador”, de igual forma manifestó que el proyecto ha sido de carácter voluntario, no intervienen recursos públicos en vista que son las empresas quienes sufragan dichos costos.

2. Análisis del caso:

Para el análisis que nos concierne, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** Principio de máxima publicidad, sus efectos y límites; y, **(II)** Análisis de la legalidad y legitimidad de la declaratoria de reserva emitida en el presente caso. **(III)** La importancia de acreditar diligencias de búsqueda de información, que acrediten impedimento real para su entrega.

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 excepciones”².

En ese orden, el Art. 4 letra “a” de la LAIP establece **la máxima publicidad como principio 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. Entonces, 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.

Asimismo, la Corte IDH, 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 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**

¹ Corte IDH., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte IDH., *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

³ Corte I.D.H.- *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 quiénes 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.



solicitada⁶; y, c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación⁷.

En relación a las limitaciones al DAIP se ha pronunciado la “Declaración Conjunta de 2004, de los relatores para la libertad de expresión”, en la que se efectuó una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información: que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que **“las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”**, y que **“la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”**⁸.

En virtud del objeto de controversia del presente caso, es pertinente establecer que el funcionario público encargado de clasificar la información como reservada debe tomar en cuenta la **legalidad, temporalidad y razonabilidad** del porqué se decide excluir temporalmente la información al acceso público; una vez ha concluido el plazo de reserva, la información vuelve a estar a disposición para su divulgación y por lo tanto puede ser solicitada por cualquier persona en virtud del DAIP. Es importante señalar que las causales establecidas en el Art. 19 de la LAIP son taxativas y no pueden invocarse otras que no estén señaladas en la ley.

Otro elemento clave para determinar la divulgación de información pública, es la existencia de respaldo documental, electrónico o de cualquier tipo, de la actuación gubernamental que se solicita, en este caso específicamente sobre el proyecto de Nomenclatura Urbana de San Salvador, el cual ya se ha establecido que existe, pero está sujeto a restricción por la declaratoria de reserva emitida sobre su contenido.

II. En consecuencia, reconociendo que la carga probatoria, le corresponde al ente obligado, a fin de demostrar la legitimidad y legalidad de la aplicación de cualquiera de las causas de

⁶ Ídem

⁷ Ídem

⁸ Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

restricción al derecho de acceso a la información, siendo elementos esenciales para tales efectos, el cumplimiento de requisitos de legalidad, temporalidad y razonabilidad, en el caso de una reserva, se procede hacer el análisis jurídico de la resolución de reserva con referencia GC-28-02-2020 en fecha 11 de febrero de 2020, a la luz de la prueba presentada en este procedimiento.

1. En primer lugar, es necesario referirnos acerca de lo resuelto por el oficial de información de la municipalidad de San Salvador, que en su resolución del 25 de febrero de 2020 inicialmente confirma la inexistencia de la información, esto en concordancia con el memorándum referencia GC-68-022020 emitido por la Gerencia de Catastro de dicha Municipalidad. Al respecto, cabe destacar que en el mismo memorándum se manifiesta *"No omito manifestar, que en cuanto a la publicación realizada en el Diario El Mundo el 12 de junio de 2019, en esta Gerencia se está preparando el desarrollo del proyecto denominado: Nomenclatura Urbana Municipio de San Salvador; y tal como se le notificó con fecha 11 de febrero del presente año, dicho proyecto ha sido clasificado en Reserva"*.

En tal sentido, es evidente que lo solicitado por el ciudadano **Polanco Alas**, en su totalidad tiene como base la publicación en el Diario El Mundo al que se hizo referencia en la solicitud de información presentada a la Municipalidad de San Salvador, al grado que el memorándum citado hizo alusión a su contenido afirmando que la información relacionada al proyecto de Nomenclatura Urbana, esta clasificación como información reservada.

Es así, que dentro del Índice de Información Reservada, que lleva el ente obligado en su portal de transparencia actualizado hasta octubre de 2020⁹ Queda en manifiesto la declaratoria de Reserva solicitada por la Gerencia de Catastro, bajo referencia GC-28-02-2020 en fecha 11 de febrero de 2020, teniendo como causal de reserva al art. 19 literales e) y g) de la LAIP, siendo el fundamento de la reserva: *"la que comprometiére la estrategia y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso y la que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva"*, además, como se constata en el referido Índice, la reserva es por un lapso de 3 años.

⁹ Índice de Información Reservada de la municipalidad de San Salvador, actualizado hasta octubre de 2020 puede consultarse en: <http://www.sansalvador.gob.sv/unidad-de-acceso/file/3783-indice-de-informacion-reservada-actualizado-a-octubre-año-2020>



En tal sentido, no consta de la lectura del expediente administrativo con referencia 55-UAIP-2020, documento que respalde o motive la reserva alegada por el ente obligado, contrario a ello, dentro del expediente administrativo se encuentra incorporada una copia simple anexa al formulario de solicitud de información del apelante, de una publicación realizada por la Municipalidad a través de la Gerencia de Catastro en la que, si bien no se denomina *licitación*, se invita a TODAS las personas naturales y jurídicas interesadas, manifestando la intención de dicha comunicación de “promover la competencia del proyecto”, aunado a ello, se afirma en dicha publicación, que los términos de referencia del mismo **serán otorgados de manera gratuita en la recepción de la Gerencia de Catastro de dicho ente obligado.**

Además de ello, con la prueba presentada por el ciudadano apelante, se tiene por establecido que se tienen indicios de la ejecución de dicho proyecto, con la existencia de más de cien elementos publicitarios en diferentes arterias de la ciudad, de lo cual el ente obligado no hizo uso de su derecho de controvertir o refutar su contenido, al contrario, solo contra argumento que dichos elementos publicitarios son parte de una prueba piloto, pero no ofertó prueba al respecto.

Bajo este contexto, y a efecto realizar un análisis integral de los argumentos expuestos por ambas partes, se procede analizar la declaración de reserva emitida por la Municipalidad de San Salvador, según consta en el índice de reserva de dicho ente obligado¹⁰, encontrándose en el numeral 6) la reserva cuya unidad responsable de declarar y clasificar como reservada es la Gerencia de Catastro, bajo número de expediente o referencia GC-82-02-2020. Seguidamente se indica que la reserva es total consistente en la información solicitada *“Expediente que contiene proyecto de Nomenclatura Urbana en el Municipio de San Salvador del año 2019”*, colocando como causal de reserva el art. 19 literales “e) y g)” de la LAIP, y únicamente expresando como fundamento de la misma *“la que comprometiére la estrategia y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso y la que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva”*. Finalmente consta en dicho Índice de Información Reservada que la clasificación se dio en fecha 11 de febrero de 2020, por un periodo de tres años.

¹⁰ Idem.

Expuesto lo anterior, corresponde analizar la información solicitada por el apelante a la luz de la LAIP y verificar el argumento de la Municipalidad de San Salvador respecto a la clasificación de la información de conformidad a la causal del Art. 19 letras “e) y g)” de la LAIP, invocado en la declaratoria de reserva antes mencionada.

2. A continuación, se procede a realizar el análisis correspondiente sobre la concurrencia de sus requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información.

(a) **Legalidad.** La facultad que tienen las autoridades para reservar cierta información debe enmarcarse en el ordenamiento legal vigente, a fin de garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

(b) **Razonabilidad.** Es necesario que se razone y fundamente la adopción de esta limitación, pues con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para declarar la clasificación de la información pública como reservada. En esencia, no basta con enunciar los motivos que conllevan al ente obligado a declarar la reserva, sino que tales argumentos deben ser jurídicamente válidos, en la medida que no se establezca un límite arbitrario al DAIP.

(c) **Temporalidad.** Se refiere a que la restricción del acceso a la información debe estar sujeta a un plazo definido, establecido en el Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” del RELAIP; y es que, si no se establece el plazo de reserva podría vulnerarse el DAIP de las personas, al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a su disposición.

En atención a la **legalidad** que reviste la emisión de dicha declaratoria de reserva, se advierte que en los alegatos vertidos por la representación del ente obligado en audiencia oral, se manifestó que el fundamento legal de la reserva estaba amparado en lo establecido en el art. 19 literal “h)” de la LAIP, referente a generar ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero, sin embargo, tal como queda probado al verificar el citado Índice de Información Reservada la Gerencia de Catastro designa como base legal los literales “e) y g)” del art. 19 de la LAIP. Por lo cual se tomará a consideración estos últimos dispuestos por la Gerencia de Catastro



de la Municipalidad de San Salvador, de conformidad al principio de buena fe y lo establecido en el art. 21 de la LAIP y el art. 17 de su Reglamento.

En tal sentido, se procederá a analizar en primer lugar lo dispuesto en el art. 19 literal e) de la LAIP, que literalmente manifiesta “- *es información reservada: - La que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva*”. Al respecto es necesario advertir que en sus alegatos vertidos en audiencia oral, la Licenciada **Karla Romero**, manifestó no tratarse de la adjudicación del proyecto a una empresa o persona natural, sino que se trata de un proyecto que se encuentra en fase de “plan piloto”, sin embargo, la citada profesional no logró probar fehacientemente la etapa en la cual se encuentra el citado proyecto —tal como se señaló previamente—, por el contrario, el ciudadano apelante probó con el medio probatorio fotográfico que ya se encuentran instalados los elementos publicitarios en diversas arterias de la ciudad de San Salvador, por lo cual la Municipalidad no logra probar que se cumple con los supuestos de la referida disposición legal sobre la existencia de un proceso deliberativo de los servidores públicos en el cual no se haya adoptado una decisión definitiva.

Respecto al literal “g)” del artículo en mención, que literalmente regula como información reservada “*La que comprometiére las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso*” en tal sentido, la Ley de Acceso a la Información Pública comentada¹¹ manifiesta en cuanto al literal “g)” que se relaciona con la causal de reserva anterior —la cual está pensada para las instituciones encargadas de la prevención y persecución del delito, que tienen como característica común que ejercen control sobre el cumplimiento de la ley— limitándose en el literal “g)” a la fase procesal mientras que la del literal “f)” se refiere sobre todo a la fase de investigación. En tal sentido, queda en evidencia que el supuesto fáctico del caso que nos ocupa no concuerda con la disposición normativa bajo análisis.

Que si bien, el diseño y ejecución de un proyecto, puede llevar consigo alguna estrategia municipal, sin lugar a dudas ésta debe estar relacionada directamente a una política municipal, la cual en principio debe ser pública, y en caso contrario deberá probarse el motivo de su restricción,

¹¹Ley de Acceso a la Información Pública versión comentada, disponible en: https://transparencia.asamblea.gob.sv/documentacion-transparencia/marco-normativo-1/laip-comentada/archivo_pdf/pdfAL?fbclid=IwAR3DNd2_zHz0qvhaXAaklBFoGN7GjG6Nt77ZoirvCujg7S0Uj4KZARnZlge

lo cual tampoco a ocurrido en el presente procedimiento. Este análisis se realiza en este requisito de legalidad, puesto que no basta solo retomar la normativa aplicable, sino también hacer el análisis jurídico de su aplicación al caso en concreto.

El segundo requisito es el de **razonabilidad**, que se encuentra íntimamente ligado a establecer los motivos que hacen necesaria la adopción de una limitación a la divulgación de información (art. 21 de la LAIP), con ello se busca reducir la arbitrariedad de los funcionarios que tienen la potestad de clasificar la información¹², y evitar denegaciones injustificadas al acceso.

Al respecto, es importante señalar que el requisito de razonabilidad no se agota con la simple argumentación, sino que, como todo acto que emana de la Administración Pública, la motivación debe ser congruente, de no ser así, la reserva carece de sustento. De tal manera que en el presente procedimiento con relación a este requisito, no se obtiene ni del expediente administrativo ni del índice de reserva los fundamentos de tal declaración de reserva, al contrario se hace una reserva genérica, sin definirse porque en particular el expediente que contiene todo lo relacionado al proyecto de Nomenclatura Urbana del Municipio de San Salvador, se encuentra en los supuestos establecidos en los literales e) y g) del art. 19 de la LAIP, según el Índice de Información Reservada.

Ante lo cual, debe advertirse que una reserva de esta naturaleza genérica riñe con el principio de separación de la información, el cual es una manifestación del Principio de máxima publicidad que reviste la información pública, que implica que en caso exista una declaratoria de reserva que abarque información pública, deberá proporcionarse su contenido, restringiendo únicamente la publicidad de aquella que cuente con la justificación legal correspondiente.

En tal sentido, este Instituto en resolución emitida el 26 de abril de 2016, dentro del expediente con referencia NUE 9-A-2016, estableció que: *[...] los límites al libre acceso a la información pública deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular, de manera que no pueden haber negativas o restricciones genéricas, sino sólo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales.*

¹² Art. 28 del Reglamento de la LAIP.



Aunado a ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³ ha señalado que: “Por lo general, las causales de reserva se limitan a la confidencialidad de los datos personales y a la reserva de la información que pueda afectar otros intereses como la seguridad nacional. No obstante, en algunos casos **las excepciones son muy amplias sin que exista una definición conceptual clara y precisa de los términos utilizados en ellas o criterios legales para limitarlas**, en consecuencia, su verdadero alcance se establece en el proceso de implementación, lo cual será objeto de futuros informes. Asimismo, en muchos marcos jurídicos no se establece la obligación de separar la información reservada de la que es pública, con lo cual los sujetos obligados podrían entender equivocadamente que **si un documento tiene un aparte reservado puede mantener la reserva de todo su contenido, en contradicción con lo dispuesto por el principio de máxima publicidad**”.

A la luz de lo anterior, el reservar todo el expediente del proyecto nomenclatura urbana, debe tener la suficiente justificación para no acceder a una versión pública, pues desde el momento que se realizó una publicación periodística que indica que: los TDR [términos de referencia] podrán obtenerse de forma gratuita en la recepción de oficina de la Gerencia de Catastro de la Municipalidad de San Salvador, implica que hay información del referido expediente que ya estuvo en conocimiento público, siendo innecesaria una declaración de reserva de su contenido. Este es solo un ejemplo del ejercicio que debe realizar el ente obligado de cada documento resguardado en el citado expediente del proyecto.

Por otra parte, debe considerarse que si bien no existe información bajo el término “licitación”, en cumplimiento del principio de eficacia, disponibilidad y rendición de cuentas, existe una clara obligación del ente obligado por conceder y atender la petición de información realizada por el ciudadano apelante, y en caso contrario, debe motivar suficientemente la restricción de toda esa información. Reiteramos que con la publicación realizada en el periódico El Mundo, que el ciudadano anexó a sus solicitud de información, la Municipalidad tenía los elementos suficientes para determinar qué era lo que el ciudadano solicitaba independientemente

¹³ El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y comparación de marcos legales = The right to access to public information in the Americas : Inter-American standards and comparison of legal frameworks; 2011; página 167; párrafo 477.

si esto se denominaba proyecto, licitación u otro tipo de designación de carácter técnico, siendo oportuno recordar que la actividad de la administración pública, tal como lo estipula el artículo 3 numeral 3) de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), debe estar sujeta al antiformalismo, que se traduce en que la administración pública debe interpretar los requisitos esenciales en el sentido que posibilite la resolución sobre el fondo de lo solicitado por la ciudadanía.

En tercer lugar, respecto a la **temporalidad**, según se aprecia en el Índice de Información Reservada, el expediente se clasificó por un periodo de tres años a partir del 11 de febrero de 2020, a ese respecto es importante manifestar que en reiteradas líneas resolutivas este Instituto ha insistido que “el periodo por el cual se restringe el acceso a una información pública [...] debe someterse a un examen de proporcionalidad y cumplir con los estándares para clasificar como reservada...”¹⁴.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia emitida en el caso *Claude Reyes y otros, vs Chile*, de fecha 19 de septiembre de 2006, ha establecido que: “... la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, **con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención**. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información **o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto**.”

“...Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. **Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho**”.

¹⁴ Ref. 005-A-2013 de fecha 26 de junio de 2013; Ref. 008-A-2013 de fecha 19 de junio de 2013; Ref 20-A-2013 del 3 de octubre de 2013.



Por tanto, en el presente caso, al no haberse determinado el *legítimo objetivo* que persigue la declaratoria de reserva por no cumplir con los parámetros de legalidad y razonabilidad previamente abordados, no existen parámetros objetivos con los cuales verificar si la decisión de clasificar la información por un plazo de tres años es realmente la medida que infrinja en menor medida el Derecho de Acceso a la Información Pública a los ciudadanos en general y al señor Nelson Ernesto Polanco Alas, en particular. En tal sentido, al ser evidente que lo pertinente es revocar la declaratoria de reserva con referencia GC-28-02-2020, entregando la información requerida por el ciudadano peticionante al no haberse establecidos elementos para su reserva.

Lo anterior, es conforme al criterio establecido por la Sala de lo Constitucional, que ha sostenido en reiterada jurisprudencia, en las Sentencias de fechas 11-I-2013, 30-I-2013 y 1-IX-2016, pronunciadas en los procesos de Amp. 607-2010, 608-2010 y 713-2015, respectivamente-, **que el derecho a recibir información implica el libre acceso de todas las personas a las fuentes en las cuales se 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 a cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la Administración en general, **pues existe un principio general de publicidad y transparencia de la actuación del Estado y de la gestión de fondos públicos.**

III. Finalmente, deben hacerse algunas precisiones sobre la determinación de la información requerida por el ciudadano apelante, considerando que se trata de cinco requerimientos, entre los cuales se encuentra el término indiferentemente de “Licitación” al momento de referirse al proyecto de nomenclatura urbana, siendo pertinente requerir al ente obligado que realice gestiones suficientes de búsqueda dentro del expediente de dicho proyecto, de conformidad a lo establecido en el art. 73 de la LAIP.

En el sentido que la ley ordena que cuando la información solicitada no se encuentre en los archivos de la unidad administrativa ésta debe retornar al oficial de información la solicitud de información, con el oficio que lo haga constar- El citado funcionario debe analizar el caso y tomar las medidas pertinentes para localizar en la dependencia o entidad la información solicitada y resolverá en consecuencia. **Solo en caso de no encontrarla,** se expedirá una resolución que confirme la inexistencia de la información.

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. 3º, 58 letra “d”, 94, 96 letra “d” y 102 LAIP; a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **RESUELVE**:

a) Revocar la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Municipalidad de San Salvador**, de fecha 25 de febrero de 2020.

b) Revocar la declaratoria de reserva referencia GC-28-02-2020, emitida en el mes de febrero de 2020, suscrita por la Gerencia de Catastro de la municipalidad de San Salvador, correspondiente al expediente que contiene proyecto de Nomenclatura Urbana del Municipio de San Salvador del año 2019, por ser genérica y contraria al principio de máxima publicidad.

c) Ordenar al titular o máxima autoridad de la Municipalidad de San Salvador que, en el plazo de **cinco días hábiles**, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, entregue al ciudadano **Nelson Ernesto Polanco Alas**, la información solicitada en lo referente al Proyecto Nomenclatura Urbana de la Municipalidad de San Salvador y solo en los casos que efectivamente no exista la información solicitada se acreditará tal circunstancia conforme a lo establecido en el art. 73 de la LAIP.

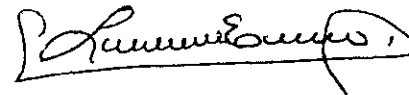
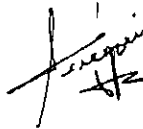
d) Requerir al titular de la Municipalidad de San Salvador, que en el plazo de **veinticuatro horas**, luego de fenecido el plazo estipulado en la literal c) de esta parte resolutive, remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

e) Hacer saber a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede, pues con esta resolución queda agotada la vía administrativa de conformidad al Art. 131 de la LPA, quedando expedito el derecho de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si así se considerase necesario.

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

g) Publíquese esta resolución oportunamente.

Notifíquese. -



**PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN**

HB/SD/GC

Es conforme a su original, con la cual se confrontó y para que lo proveído por este Instituto tenga su debido cumplimiento, se extiende la presente, a los cuatro días del mes de marzo de dos mil veintiuno.

José Augusto Hernández Funes
NOTIFICADOR

