



NUE 69-A-2020 (LS)

contra Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas con cincuenta y un minutos del nueve de noviembre de dos mil veinte.

Descripción del caso:

A. El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por [REDACTED] en adelante "el apelante" o "el recurrente", en contra de la resolución bajo referencia UAIP.SSF-2020/0043, emitida el nueve de marzo de este año por la oficial de información de la **Superintendencia del Sistema Financiero**, en adelante "SSF" o "el ente obligado"), que denegó información consistente en:

"Todo lo relacionado a la transacción que se hizo para la fusión / absorción / venta de Banco Uno al Banco City de San Salvador: copias de los documentos de compra-venta, actas y adendas y demás relacionados".

En ese orden, la oficial de Información de dicho ente obligado resolvió: "i) que la información con el detalle solicitado no está en poder de la SSF, debido a que de conformidad a los registros de ese organismo supervisor, en la operación de fusión de Banco Uno, S.A., no intervino Banco Citibank de El Salvador, S.A., sino Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A; ii) que en una operación posterior, la Superintendencia autorizó realizar la venta de las acciones de Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A. a Banco Citibank de El Salvador, S.A; y ii) que en relación a la información requerida correspondiente con la operación de fusión de Banco Uno, S.A. con Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A., como la venta de las acciones de éste último a Banco Citibank de El Salvador, S.A., esta es información recabada por la SSF para el desarrollo de sus labores de supervisión, por lo que se enmarca dentro de lo regulado por el artículo 33 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero,

Página 1 de 9

Es...



que indica: “La información recabada por la Superintendencia será confidencial y solo podrá ser dada a conocer al Banco Central, al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero regulado por esta Ley, al Instituto de Garantía de Depósitos, a la Corte de Cuentas de la República en la fiscalización de fondos públicos, a la Fiscalía General de la República, a las autoridades judiciales cuando así corresponda, a la Corte Suprema de Justicia y a otras instituciones, cuando de forma expresa lo autorice la ley”.

Asimismo, tal disposición es congruente con lo establecido en el artículo 24, literal “d” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) debido a que en el mencionado proceso de autorización se conoció entre otra información, la siguiente: i) información entregada por particulares a la SSF que requieren mantener la misma en carácter confidencial, ii) datos de personas que para su divulgación se requiere su autorización; y iii) información relacionada con secretos de negocios, comerciales y bancarios, considerada como confidencial por disposiciones legales que regulan el manejo de la referida información. En ese sentido, finalmente resolvió: a) denegar lo solicitado por el peticionario debido a que no existen en este organismo supervisor registros de la transacción mencionada; y b) denegar por constituir información confidencial lo relacionado a la transacción efectuada entre Banco Cuscatlán de EL Salvador, S.A y Banco Citibank de El Salvador, S.A, en el marco de las disposiciones establecidas por el artículo 33 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y el artículo 24, literales b, c y d de la LAIP”.

Por su parte, el apelante [REDACTED] se mostró inconforme con dicha resolución, alegando que con base en lo establecido en los artículos 3 y 21 literal f) de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, no puede alegarse tal argumento, ya que según dichas disposiciones corresponde a la SSF requerir a las entidades sometidas a su control, cuando fuere necesario y dentro del límite de las funciones que le confiere la Ley, los datos informes o documentos sobre sus operaciones y disponer la información que sobre sus activos, pasivos y resultados deberán darse a conocer al público.

Asimismo, señaló que pese haber indicado que dicha información se solicitó para dar inicio a la investigación de una defraudación multimillonaria, cuya responsabilidad es necesario determinar a partir de conocer los pormenores de dicha transacción, que permitan esclarecer las condiciones de la misma y orientar debidamente el reclamo a quien corresponda, se ignoró lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 232 de la Ley de Bancos

relacionada al secreto bancario, el cual establece que el secreto bancario no será obstáculo para esclarecer delitos, para la fiscalización, determinación de impuestos o cobro de obligaciones tributarias, ni para impedir el embargo sobre bienes.

B. El Instituto admitió la apelación y designó a la Comisionada Yanira del Carmen Cortez Estévez para instruir el procedimiento. Posteriormente, al haber finalizado su período de suplencia, el caso fue reasignado al Comisionado **Luis Javier Suárez Magaña**.

En el informe justificativo al que se refiere el Art. 88 de la LAIP, el ente obligado manifestó en lo medular: i) que la Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha dejado fuera de toda duda razonable que los derechos fundamentales no tienen carácter de absoluto, y que bajo determinadas circunstancias pueden ser legítimamente limitados en su goce o ejercicio. Tal es el caso del derecho fundamental al acceso a la información, materializado en el principio de máxima publicidad, el cual, como todos lo demás tiene límites para su goce y ejercicio. Tales limitaciones no son de carácter arbitrario, sino que encuentran su asidero en la legislación secundaria misma, la cual a su vez determina los márgenes de la actuación de la administración pública; ii) que la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero – en adelante LSRSF – no le establece a ese ente supervisor la facultad de entregar a terceros información que haya recabado para efectos de supervisión, tal y como es el caso de la información solicitada por el señor Alejandro Gómez Lara; iii) que conforme lo estipula el artículo 33 de la LSRSF, la información recabada por la SSF, ostenta el carácter de confidencial y solo podrá ser proporcionada al Banco Central de Reserva de El Salvador, al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero regulado por esta Ley, al Instituto de Garantía de Depósitos, a la Corte de Cuentas de la República en la fiscalización de fondos públicos, a la Fiscalía General de la República, a las autoridades judiciales cuando así corresponda, a la Corte Suprema de Justicia y a otras instituciones, solo cuando de forma expresa lo autorice la ley; iv) que el peticionario ha interpretado erróneamente el artículo 232 de la Ley de Bancos, pues considera que el mismo lo habilita a solicitar la información para efectos de investigación de ilícito, facultad que corresponde exclusivamente a la Fiscalía General de la República; v) que la LAIP establece claramente los límites a los que se ha hecho referencia en el artículo 24 de la misma, según el cual: “Es información confidencial: d. Los secretos profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal”.



Por tanto, estiman que entregar lo solicitado al peticionario constituiría una vulneración de la citada disposición y expondría a las citadas entidades a un potencial daño derivado de la revelación de su información interna, tanto comercial como administrativa. De igual forma, al revelar la misma podrían incurrir en infracciones a la LAIP, de conformidad a los arts. 28 y 26 de la misma ley. Finalmente, solicitó que previo al trámite de ley, se confirme la resolución impugnada.

C. La audiencia oral se llevó a cabo en la fecha y hora señalada, por medio de la plataforma “Meet” de Google, con la comparecencia del apelante [REDACTED] acompañado de su apoderada, licenciada [REDACTED] y, el apoderado de la SSF, licenciado [REDACTED] quienes manifestaron no contar con incidentes que plantear para la no realización de la audiencia ni contar con elementos probatorios que ofrecer adicionales a los previamente incorporados al expediente. En la etapa de alegatos, cada una de las partes ratificó su postura y argumentos planteados durante el presente procedimiento. Finalizada esta etapa, este Instituto queda habilitado para dictar la resolución definitiva del caso, la cual se pronunciará a continuación.

Análisis del caso:

Para el caso en comento, la SSF argumenta que la información solicitada por el apelante es inexistente, pues no existen registros de que se haya realizado una transacción entre Banco Uno y Banco City de San Salvador en los términos solicitados por este; sin embargo, le aclaran que en sus registros consta la transacción entre **“Banco Uno, S.A. con Banco Cuscatlán de El Salvador, SA, y la venta de las acciones de este último a Banco Citibank de El Salvador, S.A”**; pero, de igual forma no pueden entregar la documentación de esta última porque es información confidencial.

En tal sentido, este Instituto ha determinado su pronunciamiento respecto a: *si la documentación de la transacción entre “Banco Uno, S.A. con Banco Cuscatlán de El Salvador, SA, y la venta de las acciones de este último a Banco Citibank de El Salvador, S.A” es información confidencial*. Por lo que, el análisis jurídico del caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) Principio de máxima publicidad y sus efectos; y (II) Análisis del caso en concreto en torno a la confidencialidad alegada por el ente obligado.

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.

Y
X
go
D

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

¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., *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 CIDH- *Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.



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 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.

II. Para el caso en comento, la SSF resolvió denegar la entrega de la información por estar clasificada como confidencial, citando el Art. 24 letras “b, c y d” de la LAIP, en relación con el Art. 33 de la Ley de Regulación y Supervisión del Sistema Financiero (en adelante LSRSF). Por su parte, el apelante alega que el ente obligado debe entregar la información en razón de los artículos 3 y 21 letra “f” de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero (en adelante LOSSF).

A. El artículo 33 de la LSRSF establece que: “La información recabada por la Superintendencia será confidencial y solo podrá ser dada a conocer al Banco Central, al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero regulado por esta Ley, al Instituto de Garantía

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.

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

de Depósitos, a la Corte de Cuentas de la República en la fiscalización de fondos públicos, a la Fiscalía General de la República, a las autoridades judiciales cuando así corresponda, a la Corte Suprema de Justicia y a otras instituciones, cuando de forma expresa lo autorice la ley”; es decir que la SSF información recabada por la SSF puede ser compartida únicamente con las instituciones ya indicadas en dicho artículo, esto es, únicamente en el marco de las atribuciones legales de cada ente.

Como contraargumento de la parte apelante, el artículo 21 letra “f” establece lo siguiente: “Art. 21.- Corresponde al Superintendente: [...] f) Requerir a las entidades sometidas al control de la Superintendencia, cuando fuere necesario y dentro del límite de las funciones que le confiere la Ley, los datos informes o documentos sobre sus operaciones y disponer la información que sobre sus activos, pasivos y resultados deberán darse a conocer al público”.

No obstante, de la anterior disposición se advierte que la información que debe darse a conocer al público respecto de las entidades sometidas al control de la SSF, es acerca de sus activos, pasivos y resultados, la cual no obedece a lo solicitado en el caso de mérito.

Por otro lado, el recurrente señaló tanto en su recurso como en la audiencia oral del caso, que necesita esta información para dar inicio a una investigación por una defraudación millonaria que surgió de la transacción ya mencionada, citando el art. 232 de la Ley de Bancos, el cual expresa en su inciso último que “El Secreto bancario no será obstáculo para esclarecer delitos, para la fiscalización, determinación de impuestos o cobro de obligaciones tributarias, ni para impedir el embargo sobre bienes”.

En ese sentido, dicha disposición le es aplicable a las entidades bancarias en tanto no podrán oponerse mediante el secreto bancario para brindar información cuando se trate de esclarecer delitos, para lo cual el monopolio de la investigación lo tiene la Fiscalía General de la República por mandato Constitucional; asimismo, menciona que no se podrá oponer para fines de fiscalización, para lo cual el ente encargado es la SSF, de conformidad a los artículo 3, 32, 33 de la LSRSF. Bajo ese argumento, dicha disposición no es aplicable a las personas particulares, por lo que si el apelante tiene un interés legítimo en la información que solicita, deberá ejercerlo en la instancia correspondiente, a efecto de que pueda iniciar la investigación que pretende.



B. Expuesto lo anterior, es imperativo señalar que la LAIP define la información confidencial, de acuerdo al Art. 6 letra “f”, como “aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”.

De lo anterior, tenemos que dicha disposición contiene ciertos elementos para clasificar la información como confidencial. El primero, que sea privada, y el segundo que pueda ser protegible en razón de un interés personal. En ese sentido, es pertinente determinar en el presente caso si la información denegada por la SSF cumple con dichos elementos:

A criterio de este Instituto, vista y analizada toda la documentación que obra en el presente expediente, además de las disposiciones citadas, la transacción entre Banco Uno S.A y Banco Cuscatlán de El Salvador S.A, y la venta de acciones de este último a Banco Citibank de El Salvador, obedece a una operación comercial efectuada entre estos bancos, mismos que son de naturaleza privada; es decir, que no nos encontramos ante bancos estatales, por lo que no son entes obligados a la LAIP. Bajo esa óptica, la información, datos, documentación, etc. que surgió de dicha transacción es información privada, pues sus titulares son personas jurídicas privadas, y al ser información privada, la misma ostenta la naturaleza de confidencial a la luz de la LAIP.

En consecuencia, el ente obligado ha acreditado que si bien tiene en su poder dicha información, la misma es recabada en el marco de sus competencias; es decir, únicamente para fines de supervisión en los términos del art. 33 de la LSRSF, por lo que, al realizar una interpretación armónica conforme a los parámetros establecidos en el art. 110 y 24 de la LAIP, la misma no puede ser entregada a ningún particular. En tal sentido, la información objeto del presente procedimiento es de **carácter confidencial**, de conformidad a los art. 6 letra “f” y 24 letra “b” de la LAIP, por lo que es procedente confirmar la resolución UAIP.SSF-2020/0043, emitida por la oficial información de la SSF el nueve de marzo de este año.

Decisión del caso

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con base a los Artículos 94, 96 letra “b” y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve**:

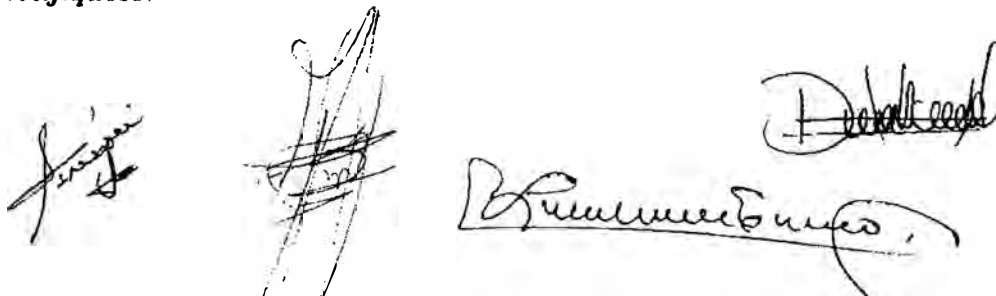
a) **Confirmar** la resolución UAIP.SSF-2020/0043, emitida por la oficial de información de la **Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)** en fecha nueve de marzo de dos mil veinte, por los motivos expuestos en la presente resolución.

b) **Transferir** al archivo Institucional el presente expediente.

c) **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.

d) **Publíquese** esta resolución oportunamente.

Notifíquese.-



PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN

JH/CC

...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 enero de dos mil veintiuno.

José Augusto Hernández Pumas
NOTIFICADOR
IAIP



