



NUE 176- A- 2020 (LS)

XXXXXX contra Municipalidad de San Salvador

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas con cincuenta y un minutos del treinta de abril de dos mil veintiuno.

1. Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **XXXXXXXXXX**, en adelante, el apelante, en contra de la resolución con ref. 250-UAIP-2020 emitida por la oficial de información de la Municipalidad de San Salvador, que denegó el acceso a la información solicitada por el apelante, consistentes en:

“[...] Copia certificada de las Asociaciones Comunales legalmente constituidas y vigentes a la fecha en la residencial Alturas de Holanda y Condominio Holanda 2000, Nómina de Junta Directiva de dichas asociaciones comunales”(Sic).”

En ese sentido, al respecto de estos requerimientos el referido oficial de información en auto con referencia 250-UAIP-2020, ordenó: **“Denegar** la información solicitada por el peticionario [...], por catalogarse dicha información como **INFORMACIÓN CONFIDENCIAL**, tal cual se ha detallado en la parte expositiva de la presente resolución.”.

El Instituto admitió la apelación del caso y designó al Comisionado **Luis Javier Suárez Magaña**, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En el informe justificativo, rendido por la Licenciada MARIA DE LA PAZ OLIVAR DE COTO, actuando como Apoderada General Judicial con Cláusula Especial del Señor ERNESTO LUIS MUYSHONDT GARCIA PRIETO, en su calidad de a) Alcalde Municipal de San Salvador; b) Representante Legal y Administrativo del Municipio de San Salvador; y c) Representante Legal del Concejo Municipal de San Salvador; en el cual, en lo particular afirmó: “Que en ningún momento se ha pretendido de parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Alcaldía Municipal de San Salvador, no extender la información

que ha requerido el apelante; pues la información que solicita es la relacionada en el Artículo 6 letra f, del cuerpo legal antes relacionado, que está clasificada como Información Confidencial.”

En la etapa de audiencia oral, compareció en calidad de parte apelante **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, y en representación del ente obligado compareció, la Licenciada **MARÍA DE LA PAZ OLIVAR DE COTO**; oportunamente, ambas partes ratificaron que no tenían prueba por aportar distinta a la que consta en el expediente administrativo, teniendo por admitido el contenido del expediente administrativo con referencia 250-UAIP-2020, el cual se remitió por la Municipalidad de San Salvador el día 9 de diciembre del año recién pasado, según consta a fs 22.

En la fase de alegatos, la parte apelante reafirmó su petición inicial en cuanto a la información solicitada, considerando que no es un dato clasificado, pues solo es una nómina de la asociaciones que están legalmente inscritas ante “las alcaldías” y que por ser una institución pública las nóminas tendrían que formar parte de dicha información. En cuanto a los alegatos iniciales de la representación del ente Obligado manifiesta que en base a los artículos 24, 3 literal “ h” y 6 literal “ f” todos de la LAIP, ratifica la resolución emitida por el oficial de información de haberse negado el informe por ser protegida y confidencial.

De este modo, se dio paso a los alegatos finales de la parte apelante en el que expresó su interés porque la Alcaldía Municipal pueda proporcionarle la información solicitada que a su juicio no es confidencial, ya que no está requiriendo información precisa de las personas que conforman la asociación sino que solo una nómina certificada de la junta de asociación comunal de la residencial Holanda 2000, ante esto la representación del ente Obligado manifiesta como alegato final, mantener la postura expuesta en su primer alegato.-

2. Análisis del caso

El asunto medular consiste en determinar si se ha garantizado el DAIP en el contenido de la resolución de la oficial de información de la Municipalidad de San Salvador para lo cual, conviene realizar un breve análisis respecto de: **(I)** Principio de máxima publicidad, sus efectos y límites; **(II)** Naturaleza de la información solicitada en el caso de mérito y normativa que regule el registro de asociaciones comunales; **(III)** Análisis de la prueba

aportada por el ente obligado y de los hechos probados tendientes a establecer si se cuentan con elementos suficientes para establecer la restricción de acceso a la información solicitada en el caso de mérito.

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.

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.

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 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.

Bajo esta premisa debe señalarse que un límite del DAIP, es la información confidencial que de acuerdo al Art. 6 letra "f" de la LAIP, **es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal** por una razón de un interés personal jurídicamente protegido y que el Art. 24 de la mencionada ley, establece que información se debe considerar bajo esa clasificación.

De la definición antes referida, debemos atender que para clasificar información como confidencial deben concurrir dos condiciones: 1. Que sea información privada; y, 2. que sea de interés meramente personal.

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

II. En consecuencia, reconociendo que la carga probatoria, le corresponde al ente obligado, previo analizar la prueba documental en este procedimiento, es pertinente advertir la naturaleza de las asociaciones comunales y la normativa aplicable a la misma, considerando el registro al que se encuentra obligada la Municipalidad de San Salvador.

Al respecto, el Código Municipal, en su artículo 120, establece que: *“Las asociaciones comunales se constituirán con no menos de veinticinco miembros de la comunidad, mediante acto constitutivo celebrado ante el Alcalde o funcionarios y empleados delegados para tal efecto, el cual se asentará en un acta. Además deberán elaborar sus propios estatutos que contendrán disposiciones relativas al nombre de la asociación, su carácter democrático, domicilio, territorio, objeto, administración, órganos directivos y sus atribuciones, quórum reglamentario, derechos y obligaciones de la asociación, normas de control, fiscalización interna, modificación de estatutos y todas las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento”*.

Es así, que desde la constitución de una asociación comunal, existe participación activa de la Municipalidad, siendo ésta la encargada de dotar de personería jurídica a dichas asociaciones.

Es así, que la Municipalidad de San Salvador en la ordenanza Reguladora de las Asociaciones Comunales de ese Municipio, publicada en Diario Oficial N° 224, Tomo 353, de fecha 16 de mayo de 2001⁹, ha establecido en su artículo 2, que : ***“Para efecto de la presente Ordenanza se consideran Asociaciones Comunales, las organizaciones sociales legalmente constituidas por las personas que habiten o funcionen en un espacio territorial del Municipio de San Salvador y que estén interesados por su bienestar comunitario, sea ésta comunidad, barrio, colonia, urbanización, residencial, condominio pasaje, u otro asentamiento humano similar. (1)***

Además se considerarán comprendidas dentro del marco regulatorio de esta Ordenanza, las asociaciones de desarrollo comunal a las que les haya otorgado la Personalidad Jurídica el Ministerio del Interior, siempre que obtengan su reconocimiento

⁹ Recuperado el 9 de marzo de 2021, del portal:

http://www.sansalvador.gob.sv/phocadownload/normativas/ordenanzas/ORD_REG_ASOCIACIONES_COMUNALES.pdf

ante la Municipalidad, en la forma establecida por el Código Municipal y esta misma Ordenanza.”

Y en el art. 2 BIS, señala que *“Los habitantes del municipio, que pretendan acogerse a los beneficios de la presente Ordenanza tendrán la obligación de cumplir con los trámites y requisitos establecidos en la misma, a fin de obtener la personalidad jurídica; para el efecto serán asesorados por la municipalidad, de San Salvador sobre el cumplimiento oportuno de dichos trámites y requisitos. (1)”*.

Aunado a lo anterior, en atención a lo establecido en dicha ordenanza, la Municipalidad de San Salvador, se encuentra obligada a crear un registro de Asociaciones Comunales, tendiente a llevar el control de sus actuaciones (arts. 13 y 14 numeral segundo). En dicho registro, se resguardará información sobre el control de las asociaciones comunales, legalmente establecidas (art.15).

Finalmente, es importante retomar el interés público que revisten dichas asociaciones, considerando que con su integración, los pobladores de una localidad pueden participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma.

Por tanto, se advierte que al ser necesario el cumplimiento de requisitos formales para la constitución de una Asociación Comunal, que debe ser autorizada por autoridades del Gobierno local y que exista un registro Municipal que regula el ejercicio de dichas asociaciones, permite reconocer —en principio— el carácter público de sus actividades a favor de su comunidad.

En atención a lo cual, corresponde el análisis de la prueba documental ofrecida en este procedimiento, tendiente a establecer si existen elementos legales para limitar el derecho de acceso a la información pública, sobre conocer *“Asociaciones Comunales legalmente constituidas y vigentes a la fecha en la residencial Alturas de Holanda y Condominio Holanda 2000, Nómina de Junta Directiva de dichas asociaciones comunales”*.

III. Dicho lo anterior, valorando que el único medio probatorio que obra en este procedimiento es el expediente administrativo con referencia 250-UAIP-2020, este Instituto aplicará los artículos 341 y 416 del CPCM en relación al artículo 106 de la LPA, que

establecen, de forma categórica el valor probatorio que merecen los medios probatorios consisten en documentos públicos y privados, que consten en el procedimiento. Siendo el caso de los documentos públicos y privados que constituyen prueba fehaciente de los hechos, siempre y cuando su contenido no haya sido controvertido.

Teniéndose por establecido que la unidad de acceso a la información pública no realizó ninguna gestión de búsqueda de información, tendiente a verificar si la información contenida en el archivo de asociaciones comunales, que debe llevar la secretaría municipal, tiene alguna restricción legal que impida su divulgación. Tampoco, se realizó ningún análisis sobre la naturaleza de dichas asociaciones o el interés público que deviene el ejercicio de sus funciones dentro de su comunidad.

Ahora bien, ante la posibilidad de contener información confidencial, en el requerimiento realizado por el ciudadano Rios Canales, debe tomarse en consideración la posibilidad de extender versión pública de la información solicitada, valorando que existe normativa legal que reconoce que el archivo de las asociaciones comunales es parte del acervo documental del Municipio y por tal es de naturaleza pública.

En razón de lo anterior y a efecto de garantizar el derecho de acceso a la información pública (DAIP) del apelante, no solo basta con argumentar que la información es de carácter confidencial, sino que se debe demostrar efectivamente tal circunstancia, pudiendo apoyarse del oficial de gestión documental y archivos para la ubicación de la información requerida y en todo caso, tal como se ha afirmado, puede hacerse una versión pública si fuera necesario, de conformidad al art. 30 de la LAIP.

3. Decisión del caso

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas, y con base en las disposiciones legales citadas y en los Arts. 2, 6, 18 y 85 y 86 de la Cn., y 94, 96 y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve:**

a) Revocar el contenido de la resolución impugnada, la cual fue emitida por el oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador**, en fecha 28 de septiembre de 2020, con referencia 250-UAIP-2020.

b) Ordenar a la **Municipalidad de San Salvador**, por medio de su titular, dentro del plazo de **cinco días hábiles** contados a partir del siguiente a la notificación de esta resolución, ordene la entrega de la siguiente información: “[...] *Copia certificada de las Asociaciones Comunales legalmente constituidas y vigentes a la fecha en la residencial Alturas de Holanda y Condominio Holanda 2000, Nómina de Junta Directiva de dichas asociaciones comunales*” (Sic).”

Debiéndose entregar dicha información al ciudadano **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**, en versión pública si fuese necesario, evitando la publicidad de número de documentos de identificación, lugar de domicilio, edad u otro, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP.

c) Ordenar a la **Municipalidad de San Salvador** que, por medio de su titular o máxima autoridad, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega de la documentación solicitada por el ciudadano apelante, remita a este Instituto un informe de cumplimiento en el que conste la documentación entregada al apelante, así como su recepción, bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio. Este informe puede ser remitido por vía electrónica a la dirección: **oficialreceptor@iaip.gob.sv**

d) Hacer saber a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, dejando expedito el derecho de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si así se considerase necesario.

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

f) Publíquese esta resolución oportunamente.

Notifíquese. -

-----A.GRÉGORI-----ILEGIBLE-----R.GÓMEZ-----

PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"