



NUE 187-A-2020 (AG)

contra Ministerio de Hacienda (MH)

Resolución Definitiva

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

*Descripción del Caso*

El apelante [REDACTED] presentó recurso de apelación en contra de la resolución UAIP/RES.169.2/2020, emitida el 8 de octubre de 2020 por el oficial de información del **Ministerio de Hacienda (MH)**, que denegó el acceso a la información correspondiente a

1) *Nombres de las administradoras de pensiones bancos residentes en el país, bancos no residentes en el país, fondos de inversión o carteras de corredoras de bolsa, inversionistas nacionales e inversionistas internacionales que entre enero de 2000 y el 30 de junio de 2020, compraron las emisiones que El Salvador hizo de Letras del Tesoro (LETES).*

2) *Nombres de los inversionistas nacionales e inversionistas internacionales que entre enero de 2000 y el 30 de junio de 2020 compraron las emisiones que El Salvador hizo de Eurobonos.*

Al respecto, el oficial de información resolvió para el primer ítem, que "la información relativa a nombres de compradores del LETES es información confidencial" por su lado, respecto a la información del segundo ítem, se señaló que respuesta de la Dirección General de Inversión y Crédito Público "no se maneja información correspondiente a la identificación de los inversionistas" de Eurobonos.

Inconforme con dicha resolución, el apelante interpuso el recurso de apelación ante este Instituto conforme al art. 82 de la LAIP, el cual fue admitido y asignado al



comisionado **Andrés Grégori Rodríguez** para dar trámite e impulso a este procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En plena observancia y respeto al Derecho de Defensa que debe imperar en todo procedimiento, de conformidad con el artículo 88 de la LAIP, se corrió traslado al MH para que rindiera su informe. Dentro del mismo, la representación del ente obligado ratificó todo lo actuado por el oficial de información del MH, señalando que no se puede revelar los nombres de los inversionistas por razones eminentemente legales, de conformidad a la confidencialidad regulada en el Art. 24 letra "d" de la LAIP.

La audiencia oral se desarrolló con la comparecencia de ambas partes, por medio de la plataforma *meet* de google, ello en cumplimiento a los fines de la LAIP de conformidad a su Art. 3 letra "g", el cual establece la promoción del uso de las tecnologías de la información, comunicación y la implementación del gobierno electrónico, que tiene como objetivo el uso del internet, las redes sociales o las páginas web.

Una vez instalada la respectiva audiencia, en la etapa de alegatos el apelante manifestó que la documentación cuyo acceso no le fue brindado, la misma corresponde a deuda pública, la cual se solventa con el pago de impuestos realizado por la ciudadanía de manera general, por lo cual la misma ha de colegirse pública, de conformidad a lo que supone el principio de máxima publicidad. Por su parte, el representante del MH ratificó lo resuelto por el oficial de información y lo dispuesto en el respectivo informe de ley, en el sentido que brindar la información solicitada pondría en desmejora la situación jurídica de los inversionistas adquirentes de Letras del Tesoro (LETES) y Eurobonos. Del mismo modo, agregó que la información requerida supone títulos valores al portador, cuyo régimen de circulación no requiere plasmar el nombre del titular.

En la etapa de alegatos finales, el apelante solicitó al Pleno de este Instituto la aplicación plena del principio de máxima publicidad en atención a líneas resolutorias previamente emitidas por esta Administración. Por su parte, el representante del ente obligado manifestó la imposibilidad de hacer entrega de la documentación requerida, en atención a lo ya expuesto tanto por el oficial de información en la resolución impugnada así

como en el informe de ley rendido con anterioridad, culminando de esta forma la participación de ambas partes en la referida audiencia.

### *Análisis del caso*

El examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) consideraciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y sus limitaciones; (II) breve referencia a la información confidencial, con énfasis en el secreto bursátil; (III) análisis sobre la confidencialidad de los actos estatales a la luz de la intermediación financiera; (IV) breve mención sobre la acepción de la deuda pública; y (V) análisis de la información requerida y balance entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la intimidad.

I. 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 conación indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el artículo 6 de la Cn. El derecho de acceso a la información pública 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.

Asimismo, el Art. 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 Art. 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.

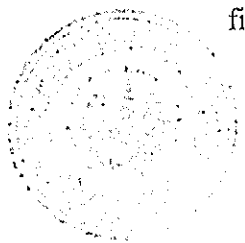
Para la entrega de la información, la LAIP ha diseñado un proceso expedito en el que los oficiales de información cumplen un rol importante al realizar gestiones encaminadas a satisfacer el derecho de toda persona a acceder a la información pública.

No obstante, el DAIP no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio. Sin embargo, tales restricciones no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar previamente establecidas por el legislador; de esta manera se previene que la Administración Pública utilice discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información que solicitan los ciudadanos.

II. En este sentido, cabe aclarar que una de las excepciones al principio de máxima publicidad es la **información confidencial**, la cual es 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, según el Art. 6 letra "f." de la LAIP.

Al respecto, dentro de la LAIP en su art. 24 se incluye una lista taxativa de supuestos bajo los cuales se comprenderá que cierta información ha de catalogarse como confidencial. Para el caso en concreto, de acuerdo a la letra "d." de dicha disposición, se considera información confidencial *"Los secretos profesionales, comerciales, industriales, fiscales, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal"*.

De conformidad a lo anterior, el secreto bursátil -activo por el cual se denegó el acceso a la información solicitada por el apelante- supone un mecanismo legal cuyo objetivo es proteger el derecho de los particulares de mantener en total confidencialidad los detalles y la información referente a las operaciones bancarias que estos realizan, siendo esto fundamental para reafirmar la confianza de los usuarios en las instituciones financieras. Dichas operaciones bursátiles están basadas en la confianza que los particulares





depósitos en las instituciones que manejan sus inversiones, siendo la confidencialidad que media en las mismas la base fundamental para atraer a los clientes (en este caso los inversionistas), lo que confirma una vez más la importancia del secreto bursátil, en la actividad económica y comercial del país.

Al respecto del secreto bursátil, la Ley de Anuncios Electrónicos de Valores en Cuenta prevé en su art. 63, que: "Los depósitos de valores que reciben las Depositarias estarán sujetos a secreto y sólo podrá proporcionarse información sobre esas operaciones a su titular o a la persona que lo represente legítimamente. El secreto bursátil no será obstáculo para esclarecer delitos, para impedir embargos sobre bienes, ni para la función de fiscalización de la Superintendencia. El resto de la información contenida en los Registros de Cuentas de Valores y de Accionistas está sujeta a reserva y sólo puede darse información a los Tribunales Judiciales, a la Fiscalía General de la República y demás autoridades en el ejercicio de sus atribuciones legales, siempre previa autorización de la Superintendencia" (subrayado propio).

La anterior aseveración, invocada por el ente obligado en el respectivo informe de defensa, deja entrever que tratándose del ejercicio de las atribuciones conferidas a favor de una entidad estatal podrá brindarse el acceso a la documentación resguardada por secreto; no obstante, es importante realizar un análisis previo de la información solicitada bajo ciertos matices.

III. En línea con el anterior apartado, ahora resulta necesario analizar el argumento bajo el cual la autoridad recurrida alegó la confidencialidad de la información solicitada.

La actividad financiera, independientemente del agente que la ejecute, tiene su origen en el intercambio de recursos financieros entre los distintos individuos integrantes de una economía, la cual se deriva habitualmente de su actividad económica real.

De acuerdo al art. 73 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (SAFI), el MH es el organismo responsable de la emisión y colocación de las Letras del Tesoro, al respecto, el art. 72 de ese mismo cuerpo normativo menciona que "*con el objeto de financiar las deficiencias temporales de la cuenta corriente única del tesoro público, se*



faculta al Ministerio de Hacienda para que por medio de la Dirección General de Tesorería, emita Letras del Tesoro", siendo dicho título valor una cosa mercantil por medio del cual se ejercen los derechos consignados a dicho título y cuya condición para dicho ejercicio es la tenencia del mismo, siendo aplicable asimismo dicha acepción al caso de los Eurobonos.

Al respecto para proceder a realizar dicha actividad, el Estado ha de revesar su actividad bajo peculiaridades que le hacen actuar como agente económico. De esta forma, el Estado –al igual que los demás intermediarios financieros–, obtiene rendimientos a través de la emisión de títulos, los cuales tienen en sí características particulares de liquidez, rendimiento, riesgos, etc., pudiendo de dicho modo utilizar los fondos adquiridos, con la puesta a la venta de los títulos, para captar activos con características y riesgos distintos a modo de garantizar la reserva del tesoro público.

Dicho lo anterior, cuando el Estado juega el papel de intermediario financiero debe cumplir todas y cada una de las disposiciones consignadas en la norma positiva vigente, siendo para el caso en concreto aplicable lo dispuesto en la Ley de Anotaciones Electrónicas de Valores en Cuentas, cuando en su art. 63 dispone "*Los depósitos de valores que reciban las Depositarias estarán sujetos a secreto y sólo podrá proporcionarse información sobre esas operaciones a su titular o a la persona que lo represente legítimamente*", ello bajo el argumento que la información estrechamente relacionada a las operaciones bancarias que un sujeto particular realizar se encuentran ligadas a su esfera de intimidad, la cual podría verse en detrimento si se pudiera otorgar acceso irrestricto a dicha información, tal como fue expuesto por el MH en su referido informe.

IV. Una vez analizado lo relativo al DAIP, sus límites y la breve referencia al secreto bursátil, para el caso de mérito, resultará menester adentrarnos a lo que supone la deuda pública.

La deuda pública<sup>1</sup> consiste en las obligaciones financieras -bonos, préstamos- contraídas por el gobierno, a través de las cuales se compromete a pagar intereses y el

<sup>1</sup> Madrid, Jesús. *La Deuda Pública en El Salvador*. El Salvador. Disponible en: <http://www.csj.gob.sv/BVirtua/.nsl/f8d2a0b5ec4651a386256d44006c123c/1088403f946c490806256b3e0c747a47?OpenDocument>

préstamo original en ciertas fechas determinadas, y esta compuesta por las obligaciones monetarias que involucren toda forma, instrumentos, títulos y documentos que comprometan en una misma operación reembolso de capital, pagos de intereses, comisiones y/u otros cargos específicos relativos a la operación de que se trate, tanto directas como indirectas, contraídas por el sector público no financiero, en moneda nacional y/o extranjera, cuyo vencimiento sea superior a un período presupuestario.

La deuda puede ser de varios tipos: Directa (obligaciones, internas o externas, contraídas por el Estado, por medio del Ministerio de Hacienda); Indirecta (obligaciones, internas o externas, contraídas por las empresas públicas no financieras, instituciones autónomas no empresariales y municipalidades).

La deuda pública indirecta será garantizada cuando tenga el aval del Estado y no garantizada, si carece del mismo. Además la deuda pública puede ser Interna (obligaciones que surgen por emisiones y colocaciones de títulos y valores del Estado y entidades públicas en el territorio de la república de El Salvador y las obligaciones que contrae el Estado u otras entidades públicas no financieras con el Banco Central de Reserva, Instituciones Financieras y otras personas naturales o jurídicas) o Externa (obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquiera persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en la República de El Salvador). Dicha deuda surge de ingresos inferiores a los egresos fiscales.

Cuando los ingresos son inferiores a los egresos, los gobiernos generalmente optan por cualquiera de los procedimientos siguientes: a) exigir con mayor vigor los impuestos existentes; b) aumentar las alícuotas de los impuestos vigentes; o, c) crear nuevos impuestos.

Como se puede apreciar, las tres formas de solucionar el problema no son más que formas extraordinarias de la aplicación de los impuestos. Esta aplicación siempre encuentra alguna limitación que generalmente los convierte en instrumentos imperfectos en las emergencias más graves del Estado. En consecuencia, y a raíz de la citada limitación, es necesario buscar un medio más práctico y ventajoso que nos procure el fin perseguido. Este medio no puede ser otro sino el de hacer uso del crédito público.



Tomar dinero prestado implica, para los contribuyentes, la carga de pagar la cuota de amortización y los intereses de las respectivas deudas, por medio de los gobernantes, lo que implica además la obligación de pagar los bonos que han expirado, o volverlos a financiar por medio de nuevos empréstitos, significando ello una desmejora a la situación económica de los contribuyentes ejercicio tras ejercicio. Es decir, que los ciudadanos contribuyentes con el aumento en el porcentaje de los distintos tributos o con el surgimiento de nuevos tributos han de solventar la deuda pública por medio del pago de sus obligaciones tributarias, situación alegada por el apelante en el momento oportuno y que toma mayor relevancia en este apartado.

V. Finalmente, es necesario realizar el respectivo análisis de la información requerida y el balance entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la intimidad en estricto apego al secreto bursátil.

En consideración a ello, tanto el DAIP como el derecho a la intimidad revisten el carácter fundamental dentro del sistema de derechos individuales. Consecuentemente, aunque la libertad de información es una de las denominadas libertades preferidas dentro del sistema jurídico, al momento de realizarse la ponderación de intereses entre ambos, este Instituto tendrá que buscar su armonización o saludable equilibrio mediante un sistema de interpretación constitucional que garantice el balance entre tales derechos (*balancing test*), reconociendo que esta labor de delimitar la colisión entre ambos debe efectuarse con criterio restrictivo y en cada caso concreto, salvo los estándares generalmente aceptados por la ley o jurisprudencia.

Una vez analizados los argumentos de las partes, así como los criterios adoptados por esta Administración, este Instituto considera necesario constatar, con carácter previo, la relevancia o interés público de la información declarada como confidencial, de manera que entre la limitación que implica el secreto bursátil frente al derecho a la información, este primero deberá ceder cuando aparece la variable del "interés público", ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza. De ahí que resulta de gran importancia determinar qué datos hacen al "interés público" y cuáles corresponden con el "morbo público" o "interés del público", es decir, aquellos que satisfacen únicamente la curiosidad de los individuos.



El interés público, por contraposición a la mera curiosidad ajena, es el único elemento que justifica la exigencia de que se acepten intromisiones ocasionadas por la libertad de información en el derecho a la intimidad que engloba el secreto bursátil, como resulta dentro de este procedimiento.

En este sentido, se puede establecer qué al interés público lo concreta la importancia social de lo que se quiere comunicar y lo que se recibe respecto a una realidad determinada, en aras de formar un verdadero discurso del que participen todas las acepciones de la realidad. Dicho de otra forma, es la trascendencia del hecho que se comunica. La relevancia pública de una información contribuye, con la finalidad de situarla en una posición estratégica frente a los derechos de la personalidad.

En este ejercicio, el “interés público” que tengan los datos considerados como confidenciales constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad del secreto. Así, el derecho a la intimidad englobado dentro del secreto bursátil debe ceder cuando la información que se pretende transmitir se vincula directamente con cuestiones que resultan de interés o relevancia para la sociedad o vida comunitaria. No obstante, en este supuesto, la libertad de información no alcanza el máximo nivel de justificación en la intromisión del secreto.

De esa forma debe entenderse que, si se da el caso en que un dato que se pretende conocer evidencia el carácter de interés público y general, no existe –en principio– ningún tipo de limitación a su publicación, pese a ello, si la revelación de la información puede afectar la vida privada de las personas debe existir un límite al DAIP como resulta para el caso en cuestión. Esto es así porque el derecho a la intimidad tendrá preeminencia respecto del DAIP cuando sea necesario para el resguardo del secreto cualquiera que sea su naturaleza; es decir, siempre que exista una disposición normativa acompañada de argumentos suficientes para considerarle como tal.

Por consiguiente, la intromisión en el secreto –bursátil– no puede resultar procedente en aras a la desmejora que su revelación podría significar, así como las consecuencias derivadas de la pérdida de confianza en el Estado como agente económico por parte de los



inversionistas nacionales e internacionales. En consecuencia, es pertinente confirmar la resolución del oficial de información del **MH** venida en apelación.

***Decisión del caso***

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, el principio de integridad de la información y los arts. 6 y 85 de la Cn, 52 inciso 3º, 58 letras "b" y "d"; 94, y 96 letra "b" de la LAIP; y, 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto, **resuelve:**


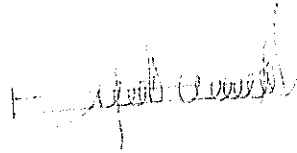
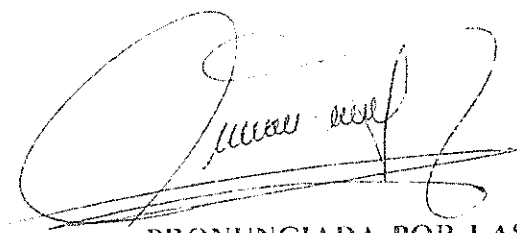
a) **Confirmar** la resolución UAIP/RES.169.2/2020, emitida el 8 de octubre de 2020 por el oficial de información del **Ministerio de Hacienda (MH)**, en los términos dispuestos en esta resolución.

b) **Hacer saber** a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, de conformidad con el art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario.

c) **Archivar** el presente expediente, una vez esta resolución adquiriera estado de firmeza.

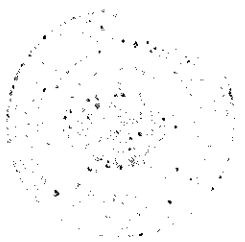
d) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

***Notifíquese. -***

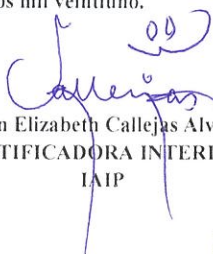


**PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA  
SUSCRIBEN**

CS/II



...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 seis días del mes de septiembre de dos mil veintiuno.

  
Josselin Elizabeth Callejas Alvarado  
NOTIFICADORA INTERINA  
IAIP



