



NUE 258-A-2019 (SP)

contra Ministerio de Obras Públicas y de Transporte (MOPT)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas con quince minutos del veinte de abril de dos mil veintiuno.

Descripción del caso:

A. El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por [REDACTED] en adelante "la apelante" o "la recurrente", en contra de la resolución bajo referencia 263-2019, emitida el 14 de octubre de 2019 por la oficial de información del Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, en adelante "MOPT" o "el ente obligado", que denegó la información consistente en:

1) Copia certificada del expediente licitatorio y de ejecución del proyecto denominado: "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO AMPLIACIÓN DE CARRETERA CA04S, TRAMO III: CONSTRUCCIÓN DE BY PASS DE LA LIBERTAD ENTRE KM 31.86 (CARRETERA CA04S) – KM 35 (CARRETERA CA02W), DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD, ESTACIONES 2+480 A 4+873.59", incluyendo el escrito de aviso presentado a la Fiscalía General de la República, el día 10 de septiembre de 2019 junto con sus documentos anexos.

2) Copia del expediente del proceso de caducidad y el expediente de denegatoria de la prórroga presentada por UDP CONCRESCOL EBEN EZER.

Al respecto, la oficial de información del MOPT resolvió que lo solicitado está dentro de la documentación declarada como reservada por parte de dicho Ministerio, con base legal en el artículo 19 letras "f" y "g" de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), reserva que ha surtido efectos a partir del día 10 de septiembre de dos mil



diecinueve por un plazo de SIETE años, de manera total; por lo que, la misma no puede ser divulgada y en base a ello fue denegada la documentación peticionada.

Por su parte, la recurrente expresó en lo medular, que no comparte los argumentos esgrimidos por la oficial de información del **MOPT**, en vista que la base legal que aduce para aclarar la reserva de la información solicitada, no se enmarca en el supuesto fáctico que alegan, en el sentido que ella es la representante legal de la **UDP CONCRESCOL-EBEN EZER**, por lo que al haberse presentado a la Fiscalía General de la República (FGR) un aviso relacionado con supuestos hechos delictivos ocurridos en el marco de la ejecución del proyecto en mención, indudablemente se está atacando el proceder de la entidad que representa y por tanto, le asiste el derecho a ejercer su defensa de conformidad al Art. 12 de la Constitución de la República.

Además, señaló que con la entrega de dicha información no se estaría comprometiendo ninguna estrategia o función estatal en procedimientos judiciales o administrativos en curso, pues lo que se ha presentado a la FGR es un aviso, lo que en todo caso dará lugar a unas diligencias de investigación, de las que eventualmente, podría ordenarse su archivo al no encontrarse mayores elementos que permitan determinar la existencia de un delito y la participación de una o más personas en el mismo.

En ese sentido, solicitó la admisión del recurso, se le tenga por parte en el carácter que actúa, y que en resolución definitiva se ordene al **MOPT** la entrega de la información solicitada. Asimismo, comisionó en su escrito a [REDACTED] mayor de edad, abogado y notario de este domicilio, para oír notificaciones, citaciones y demás documentación que se derive de la presente causa.

B. El Instituto admitió la apelación y designó al Comisionad René Eduardo Cárcamo para instruir el procedimiento y proponer el proyecto de resolución. No obstante, en virtud de haber renunciado a su cargo a partir del 18 de noviembre de 2019, el caso fue reasignado al Comisionado **Ricardo José Gómez Guerrero** (folios 36 al 37 del presente expediente).

En el informe justificativo al que se refiere el Art. 88 de la LAIP, el cual fue rendido el 18 de noviembre de 2019, por Edgar Romeo Rodríguez Herrera, en su calidad de

Ministro de Obras Públicas y de Transporte, el ente obligado ratificó en lo medular, lo resuelto por la oficial de información en la solicitud objeto de impugnación en el presente procedimiento. Finalmente, solicitó tener por rendido el informe y que oportunamente se confirme la resolución impugnada. Asimismo, ofreció como prueba documental: a) bitácora con el registro de solicitudes presentadas por la ciudadana Ruth Maribel Alvarenga de Sánchez en la UAIP del MOPT; b) índice de información reservada; y c) declaratoria de reserva.

Posteriormente, el 22 del mismo mes y año, el licenciado [REDACTED] [REDACTED] remitió dos escritos: uno por medio del cual señaló ser apoderado especial de [REDACTED] quien ostenta la calidad de apelante en el presente procedimiento en representación de los intereses de la empresa UDP CONCRESCOL-EBEN EZER, según lo expuesto, y en tal calidad ofreció como prueba documental: a) el documento que contiene el contrato número 192/2017, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y de Transporte y la UDP CONCRESCOL-EBEN EZER; y b) certificación del Poder General Judicial y Administrativo con Cláusula Especial otorgado en San Salvador a las dieciséis horas del día diez de septiembre del corriente año, ante los oficios de Tomás Álvaro Merino Vásquez, por la señora Ruth Maribel Alvarenga de Sánchez, en su carácter de representante legal de la UDP CONCRESCOL-EBEN EZER; y, el otro escrito, en donde agrega la copia certificada del poder correcto que le faculta para comparecer en la calidad mencionada.

Llegado el día de la primera convocatoria de audiencia oral correspondiente al presente caso, compareció – por medio de la plataforma “Meet” de Google – el representante de la apelante, licenciado [REDACTED], y, el apoderado del MOPT, licenciado [REDACTED] quien se mostró parte mediante escrito remitido el 29 de septiembre de este año.

En la etapa de incidentes, el Comisionado Presidente **Ricardo José Gómez Guerrero** planteó como incidente su intención de abstenerse para conocer del presente procedimiento, en razón de tener una relación de amistad de hace más de veinticinco años con el apoderado del ente obligado. En ese orden, el resto de Comisionados/a procedió a deliberar sobre la solicitud planteada por el Comisionado Gómez, quienes finalmente



resolvieron a lugar su abstención con base a lo dispuesto en el artículo 51 numeral tres de la Ley de Procedimientos Administrativos, por lo que se suspendió la realización de esa audiencia para convocar a la Comisionada **Silvia Cristina Pérez Sánchez**. En ese sentido, se resolvió reprogramar la audiencia oral para las once horas del día jueves ocho de octubre de este año.

Llegado el día señalado para la realización de la audiencia oral (segunda convocatoria), compareció – por medio de la plataforma “Meet” de Google – el representante de la apelante, licenciado [REDACTED] y, el apoderado del MOPT, licenciado [REDACTED].

Iniciada la sesión, durante la etapa de incidentes, el Pleno informó que en virtud que el Comisionado Ricardo José Gómez Guerrero no conocería del presente procedimiento por la abstención planteada, se designó en ese acto a la Comisionada **Silvia Cristina Pérez Sánchez** como instructora del mismo.

Acto seguido, el apoderado del ente obligado planteó dos situaciones: la primera, solicitó que el Pleno determinara la calidad en la que se le concedió intervención al licenciado [REDACTED] es decir, si intervendría como apoderado de la apelante Ruth Maribel Alvarenga De Sánchez, en su calidad personal o en su calidad de representante legal de la empresa UDP CONCRESCOL - EBEN EZER; la segunda se planteó respecto del objeto de controversia del presente procedimiento, en el sentido de que se le aclarara si la resolución recurrida era del expediente 263-2019 o del 292-2019, ambas referencias de dicho Ministerio. El Pleno, luego de deliberar, resolvió que la solicitud objeto del presente procedimiento es sobre el expediente 263-2019, y que al licenciado [REDACTED] se le concede intervención como apoderado de la apelante en su carácter personal, pues la solicitud de información fue presentada por referida ciudadana como persona natural.

Luego, el licenciado [REDACTED] interpuso recurso de revocatoria contra la decisión adoptada por el Pleno, de conformidad al artículo 95 de la Ley de Acceso a la Información Pública, solicitando que se le tenga por acreditado como apoderado de la

apelante en su calidad de representante legal de la CONCRESCOL-EBEN EZER. El Pleno, luego de deliberar, declaró sin lugar el recurso de revocatoria planteado, expresando los motivos de su decisión.

En la etapa de ofrecimiento de prueba, el ente obligado ofreció la siguiente documentación: 1) Bitácora con el registro de solicitudes presentadas por la ciudadana Ruth Maribel Alvarenga de Sánchez en la UAIP del MOPT; 2) Declaratoria de reserva de la información solicitada; 3) Índice de información reservada del año dos mil diecinueve; 4) impresión de nota periodística de La Prensa Gráfica de fecha diez de enero de dos mil veinte; y 5) Copia certificada del oficio de la FGR de fecha seis de diciembre de dos mil diecinueve, referencia número 474-DDI-/2019. Finalmente, el Pleno decidió admitir la documentación ofrecida como prueba por el ente obligado, a excepción del documento "Bitácora con el registro de solicitudes presentadas por la ciudadana Ruth Maribel Alvarenga de Sánchez en la UAIP del MOPT", expresando los motivos de su decisión. De igual forma, se le informó a ambas partes que dicho documento no formaría parte del expediente.

En la etapa de alegatos, cada una de las partes ratificó su postura y argumentos planteados durante el presente procedimiento.

Finalizada esta etapa del procedimiento, este Instituto quedó habilitado para dictar la resolución definitiva del caso, la cual se pronunciará a continuación.

Análisis del caso:

Para el caso en comento, este Instituto ha determinado su pronunciamiento respecto a: *si la información solicitada por la parte apelante debe mantenerse en reserva*. 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 reserva 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.

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

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, Nº 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.

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, el MOPT denegó la información solicitada por estar clasificada como reservada, con base en el Art. 19 letras “f” y “g” de la LAIP. En ese sentido, corresponde verificar si la reserva alegada por el MOPT cumple con las condiciones para su adopción.

En ese sentido, el principio de publicidad establece que el acceso a la información pública es la regla general, mientras que la reserva de la misma es la excepción en casos puntuales; tiene su límite cuando existe una disposición legal anterior de interpretación restrictiva y que, conforme a la Constitución, esté justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas. Sin embargo, la misma puede contener información que puede ser catalogada como reservada, ello debe entenderse en el sentido que no pueden haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales. Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o cualquier restricción

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/cs/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp



arbitraria al derecho de acceso a la información significará un incumplimiento o un abuso de los deberes de su cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe (Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159).

El titular del ente obligado es el encargado de clasificar la información, debiendo justificar en legal forma el por qué se decide excluir temporalmente una información del conocimiento público, pues una vez concluido el plazo de reserva, la información vuelve a ser pública y por 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.

A. Ahora bien, este Instituto ha sostenido reiteradamente que para la validez de una declaración de reserva se necesita la concurrencia de tres caracteres o requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información.

En ese sentido, para determinar la validez de la reserva alegada por el ente, este Instituto analizará el cumplimiento de tales requisitos en observancia del acto administrativo de reserva que consta a folios 65 al 67 de este expediente, de acuerdo al razonamiento siguiente:

(a) En relación con la legalidad, es importante tener en cuenta que, para que un ente obligado puede reservar la información pública se debe analizar que la información solicitada encuadra en alguna de las causales de excepción al acceso a la información previstas en el artículo 19 de la LAIP; y, además cumpla con el procedimiento de clasificar información, establecido en el Reglamento de la LAIP (RELAIP).

En cuanto a este requisito, la Oficial de Información argumentó que los parámetros legales que se aplicaron para la declaratoria de reserva de la información del MOPT fueron los que establece la LAIP en el artículo 19, letra “f”: *la que causare un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos, en la administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes*; y, letra “g”: *la que comprometiére las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o procesos administrativos en*

1

2

2

2

2

La declaración de reserva responde también a la declaración de reserva que efectúa la Fiscalía General de la República de todos los expedientes de casos en investigación e instrucción, de conformidad a lo establecido en el Art. 19 literal f) de la Ley de Acceso a la Información Pública y al Art. 76 del Código Procesal Penal que establece “Sin perjuicio de la publicidad de los actos del proceso penal, las diligencias de investigación serán reservadas y sólo las partes tendrán acceso a ellas, o las personas que lo soliciten y estén facultadas para intervenir en el proceso”.

En relación a lo anterior, es oportuno mencionar en este punto que, de conformidad a la “impresión de nota periodística de La Prensa Gráfica de fecha diez de enero de dos mil veinte”, y a la “copia certificada del oficio de la FGR de fecha seis de diciembre de dos mil diecinueve, referencia número 474-DDI-/2019, suscrita por el Director de la Defensa de los Intereses del Estado, Mario Donal Salazar Olivares” – documentación que fue ofrecida como prueba por el MOPT y que consta a folios 52 al 55 –, el ente obligado ha logrado acreditar que efectivamente existen diligencias de investigación en sede penal respecto del contrato 192/2017, derivado de la Licitación Pública Internacional LPINT-004/2017; es decir, respecto de la información solicitada por la apelante.

Esta situación confirma que efectivamente existen elementos de mérito que establecen la posibilidad de amenazar intereses jurídicamente protegidos al revelar la información, asimismo, se podría ocasionar un daño mayor con la liberación de la información, puesto que se podría entorpecer las diligencias de investigación que actualmente está sustanciando la Fiscalía General de la República. En ese sentido, se tienen por motivadas las causales del artículo 19 letras “f” y “g” alegadas por el ente obligado en el caso de mérito.

(e) Y, en relación con el requisito de la **temporalidad**, se establece que la reserva debe adoptarse por un tiempo determinado; esto es así debido a que la información reservada no deja de ser pública y, por lo tanto, al desaparecer la causal que le dio vida a la reserva es necesario que la información continúe con su difusión irrestricta. Para tal efecto, el artículo 20 de la LAIP establece el plazo de la reserva, señalando en principio, que la información se puede mantener en tal carácter hasta por un periodo de siete años.

El ente obligado en el presente caso ha manifestado que la reserva se declaró el diez de septiembre de dos mil diecinueve para un período de siete años. Al respecto, se advierte que el ente obligado ha reservado la información por el máximo período de tiempo permitido por el art. 20 de la LAIP.

B. Delimitado lo anterior, se ha acreditado que la reserva de información para el caso en concreto cumple con las condiciones establecidas en la LAIP en sus artículos 19 al 22. Aunado a ello, es importante destacar que en virtud que la apelante Ruth Maribel Alvarenga de Sánchez interpuso la solicitud de información en su carácter personal y no en su calidad de representante legal de la UDP CONCRESCOL EBEN-EZER⁹ tanto ella como su apoderado carecen de legitimación para acceder a la información solicitada.

En consecuencia, la información objeto del presente procedimiento debe mantenerse en reserva mientras subsista el motivo que dio lugar a su clasificación, por lo que es procedente confirmar la resolución 263-2019, emitida por la oficial de información de la MOPT el 14 de octubre de 2019.

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 263-2019, emitida por la oficial de información del **Ministerio de Obras Públicas y de Transporte (MOPT)** emitida el catorce de octubre de dos mil diecinueve, por los motivos expuestos en la presente resolución.

b) **Devolver** el expediente administrativo relacionado con el presente caso, el cual deberá ser retirado en las oficinas de este Instituto por la oficial de información o persona debidamente acreditada.

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

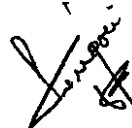
d) **Hacer saber a las partes**, que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede, pues con esta resolución queda agotada la vía administrativa de conformidad al

⁹ Empresa adjudicada en la licitación internacional LPINT-004/2017.

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.

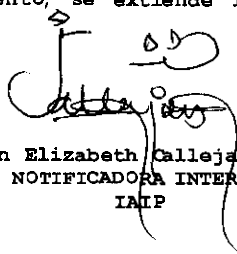
Notifíquese.-



**PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN**

CC/JH

...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 veintiocho días del mes de abril de dos mil veintiuno.



Josselin Elizabeth Callejas Alvarado
NOTIFICADORA INTERINA
IATP

