

**10-A-2013**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las diez horas y treinta y nueve minutos del diecinueve de julio de dos mil trece.

El presente procedimiento de acceso a la información ha sido promovido ante este Instituto en virtud del recurso de apelación interpuesto por el ciudadano **RAÚL ANTONIO CHATARA FLORES**, abogado y notario, de este domicilio, quien actúa en su carácter personal, contra la resolución emitida el veintinueve de mayo de dos mil trece por la Oficial de Información de la **SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO**, en adelante “SSF” o “la Superintendencia”, entidad pública representada por el señor **VÍCTOR ANTONIO RAMÍREZ NAJARRO**.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO:**

**I.** El cinco de junio de este año el ciudadano presentó en la sede de este Instituto recurso de apelación contra la resolución emitida por el Oficial de Información del ente obligado, por medio del cual expresa que se le denegó la información solicitada que consiste en certificación del modelo de póliza de seguro colectivo de deuda que se ofrece por la compañía LA CENTROAMERICANA, S. A., a partir de diciembre de dos mil diez, depositado en la SSF, en la que conste la fecha correspondiente a su depósito y de haber habido alguna observación al mismo, si fueron o no subsanados por dicha compañía.

**II.** Admitido el recurso de apelación se designó al Comisionado **JAIME MAURICIO CAMPOS PÉREZ** para la instrucción del procedimiento y elaboración del proyecto de la resolución definitiva. Asimismo, se ordenó al titular del ente obligado que rindiera el informe de Ley.

**III.** El dieciocho de junio del corriente año el titular del ente obligado rindió el informe de ley en el que justificó la resolución impugnada para denegar la información requerida con base en los arts. 33 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSRSF) y 24 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

En ese sentido, sostuvo que por regla general la información recabada por la Superintendencia en el desempeño de sus funciones tiene “por ministerio de ley” carácter de confidencial y que el art. 96 de la LSRSF prohíbe expresamente a los servidores públicos revelar cualquier tipo de información que hayan tomado conocimiento en el ejercicio de sus funciones,

salvo en aquellos casos establecidos por la misma ley. Finalmente, argumentó que la naturaleza de la información solicitada es confidencial pues conforme al art. 177 de la Ley de Propiedad Intelectual se considera como “secreto comercial”.

IV. Con fecha veintiocho de junio del año en curso el Comisionado instructor requirió al titular del ente obligado la entrega de la información calificada como “confidencial”, con base en el art. 93 de la LAIP, la cual fue remitida a este Instituto el ocho del corriente mes y año, mediante oficio número DS-DAJ-14544.

El dos de julio del corriente año el Comisionado designado presentó su informe, expresando que el titular del ente obligado rindió su informe en el plazo concedido para tal efecto, por lo que mediante auto de las catorce horas con treinta minutos de esa misma fecha, se señalaron las nueve horas con treinta minutos del dieciséis de los corrientes para la celebración de la audiencia oral. Además se llamó a la comisionada suplente, licenciada **DEYSI LORENA CRUZ HEREDIA DE AMAYA**, para que integrase Pleno.

V. La audiencia oral se celebró en el día y hora señalados con la presencia del apelante, y de la licenciada Iliana Ebel Arévalo de Ramos y los licenciados Luis Edgardo Vides Martínez y Francisco Díaz Barraza, como apoderados del señor VÍCTOR ANTONIO RAMÍREZ NAJARRO, titular del ente obligado, quienes ratificaron lo expuesto en sus intervenciones anteriores. En ese estado del procedimiento, el Comisionado designado al caso presentó el proyecto de resolución definitiva.

VI. El punto medular de esta sentencia consiste en determinar si la información solicitada por el apelante debe considerarse como confidencial bajo el argumento sostenido por la Superintendencia en cuanto a que “por regla general” la información recabada por la misma en el desempeño de sus funciones tiene dicho carácter.

El art. 33 inc. 1º de la LSRSF, bajo el epígrafe “confidencialidad de la información”, prevé 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 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”.

Para dilucidar el asunto sometido al examen de este Instituto en primer lugar es necesario analizar la naturaleza de la información solicitada y la restricción a su divulgación impuesta por la norma citada por el ente obligado.

A. En cuanto a la naturaleza de la información requerida, cabe señalar que el art. 47 de la Ley de Sociedades de Seguros (LSS) establece que los seguros solo podrán ser contratados con modelos de pólizas previamente depositados en la Superintendencia la cual podrá, mediante decisión fundamentada, recomendar los cambios necesarios cuando dichos modelos contengan cláusulas que se opongan a la legislación o cuando las bases no sean suficientes para cubrir los riesgos. En tales supuestos, las sociedades de seguros deben remitirle los modelos corregidos en cumplimiento con las observaciones realizadas, y en caso de que estas comercialicen seguros sin previa aprobación, la SSF puede acordar la suspensión de dicha comercialización hasta que esta sea aprobada.

En ese contexto, el art. 52 de la ley antes mencionada estipula que las sociedades de seguros y los intermediarios deberán suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realizan y permitir al usuario escoger las mejores opciones del mercado. La Superintendencia, considerando el tipo de servicio prestado por las sociedades de seguros, podrá establecer requerimientos mínimos de información al público. Las sociedades de seguros deberán **tener para consulta y a disposición del público** la información establecida en los arts. 45 y 47 de la misma ley, es decir, la relativa a la obligación de la existencia de un modelo de póliza previamente depositado y aprobado por la SSF, así como los elementos básicos a considerar en la contratación de seguros.

Con base en lo anterior y a lo establecido en el art. 3 de las Normas para el Depósito de Pólizas de Seguros (NPS4-12), las cláusulas contenidas en el modelo de una póliza de seguro deben estar acordes a lo establecido en la legislación, particularmente a las disposiciones aplicables de la Ley de Sociedades de Seguros, Ley de Protección al Consumidor y Código de Comercio. Por dicha razón, las aseguradoras antes de ofrecer y suscribir con el público un nuevo producto de seguros deben remitir en forma física y electrónica a la SSF los modelos de póliza conforme a los formatos anexos a las Normas antes mencionadas.

Conforme a ello se advierte que la actividad que realiza la SSF es una mera verificación de que el modelo de las pólizas de seguros cumple con las formalidades legales y así una vez aprobadas puedan ser comercializadas a los usuarios, para lo cual existe el mandato de tenerlas para consulta y a disposición del público.

De ahí que este Instituto considera que el modelo de pólizas de seguros previamente depositados en la SSF supone, *desde la perspectiva del público usuario*, un medio idóneo para conocer las observaciones y subsanaciones hechas a las compañías aseguradoras previo a la comercialización de los seguros, lo cual permite a la población en general cotejar su contenido y al mismo tiempo ejercer una labor de fiscalización de la gestión pública, propiciando con ello la transparencia y eficiencia de las instituciones públicas, que tiene como propósito que los ciudadanos –como consumidores finales– puedan hacer una elección informada de un contrato de adhesión, como el de seguro, que más conviene a sus intereses.

En ese sentido, si las sociedades de seguros deben tener para consulta y a disposición del público la información a que se refiere el art. 47 de la LSS significa que, **por su propio contenido**, los datos relacionados con el modelo de pólizas de seguros depositados en la SSF, en los que se exprese si hubo alguna observación al mismo, y si fueron o no subsanados por la aseguradora, constituye esencialmente una **información pública**, cuyo acceso no es restringido o secreto porque pretende finalmente velar por los derechos del público.

La sola circunstancia de que el modelo de pólizas de seguros se encuentre durante el proceso de verificación en poder exclusivo del ente obligado, antes de ser aprobado, no convierte a dicha información en confidencial cuando ya ha sido culminado ese procedimiento y los seguros se comercializan al público. Ello aún más porque con la entrada en vigor de la LAIP la población cuenta con un importante y muy valioso mecanismo de participación ciudadana de control de la gestión gubernamental y fiscalización al ejercicio de la función pública. Lo anterior significa que si una información es pública, porque su contenido será divulgado, **la función que ejerce la Superintendencia**, como ente obligado a la ley, en cuanto a recomendar los cambios necesarios cuando los modelos de póliza contengan cláusulas que se opongan a la legislación o cuando las bases no sean suficientes para cubrir los riesgos, **está también sujeto al control de la ciudadanía** y esto último es, precisamente, una de las finalidades de la LAIP.

B. En general y de acuerdo con el art. 3 letra b) de la LSRSF entre las competencias de la SSF están: “autorizar la constitución, funcionamiento, inicio de operaciones, suspensión de operaciones, modificación, revocatoria de autorización, cierre y otros actos de los integrantes del sistema financiero, de conformidad a las disposiciones legales, reglamentarias o normativas técnicas establecidas al respecto”, pudiéndose citar entre estas, la aprobación de los modelos de póliza de los seguros.

El art. 7 letra e) de la ley en comento también establece que las sociedades de seguros, sus sucursales en el extranjero y las sucursales de sociedades de seguros extranjeras establecidas en el país están sujetas a las disposiciones de dicha ley y por lo tanto a la supervisión de la Superintendencia.

Según el art. 32 de la LSRSF la Superintendencia tiene competencia para requerir información de sus supervisados y sobre la naturaleza de esta información es que el art. 33 de esa ley dispone su carácter confidencial.

Del análisis de las disposiciones mencionadas observemos que el art. 33 de la LSRSF solo aplica a la información que ha sido recabada por la Superintendencia en el ejercicio de su función de supervisión, por lo que no puede interpretarse –por analogía– que la confidencialidad se hace extensiva a la información que posee en su función de autorizar otros actos como el de la comercialización de los seguros.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional en nuestro país ha reconocido que el derecho de acceso a la información tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público, y en el principio democrático del Estado de Derecho –de la República como forma de Estado– (art. 85 Cn.) que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos (Fallo: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, amparo: 155-2013, del 6/3/2013, y los que en él se citan: Inc. 13-2011, del 5/12/2012; Inc. 1-2010, del 25/8/2010; Inc. 91-2007, del 24/9/2010).

Sin embargo, también es cierto que el derecho de acceso a la información no es ilimitado, ya que si bien la fórmula normal de actuación de la Administración Pública debe tender a permitir el permanente acceso concreto y efectivo a la información, cualquier limitación al libre acceso debe fundarse en una disposición legal anterior de **interpretación restrictiva** que especifique el tipo de información y la duración de la restricción y que, desde luego, sea conforme a la Constitución.

De acuerdo con lo anterior este Instituto ha sostenido que el principio de máxima publicidad –que establece el acceso a la información como la regla y la reserva o secreto como la excepción– 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.

Asentado el principio general de libre acceso a la información, las causas que lo podrían limitar deben –en todos los casos– ser objeto de **un pronunciamiento fundado y singular** al respecto. Ello debe entenderse en el sentido de 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 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).

Expuesto lo anterior, este Instituto considera que la negativa del ente obligado a entregar la información solicitada está fundamentada en una norma que específicamente se refiere al proceso de supervisión que ejerce la SSF, cuya aplicación no debe tener un alcance general para todas sus actuaciones o en el ejercicio de otras funciones, pues –de entenderlo así– el art. 33 inc. 1º de la LSRSF constituye una restricción genérica violatoria del derecho humano de acceso a la información.

Así las cosas, en el caso concreto la resolución que deniega el acceso a la información motivada en una disposición que establece de modo genérico el carácter confidencial de la información recabada en el proceso de supervisión que realiza la SSF, adolece, en sí misma, de mayor justificación, pues esa limitación no está referida a una necesidad puntual, sino que –por el contrario– su acceso público está plenamente justificado ya que permite que los usuarios tomen una decisión bien informada sobre los contratos de seguros que más convienen a sus intereses.

C. Finalmente, cabe hacer mención a que el ente obligado justificó la negativa en la entrega de la información solicitada en que la misma consiste en un “secreto comercial”, según el art. 177 de la Ley de Propiedad Intelectual (LPI).

De manera amplia, el secreto comercial es el conocimiento no difundido susceptible de ser explotado económicamente y que puede referirse al proceso de producción de un bien o servicio como resultado de un proceso de investigación científica o técnica. Es decir, en esta categoría pueden incluirse los secretos empresarial, industrial o tecnológico.

El secreto comercial busca proteger a las empresas que invirtieron en adquirir nuevos conocimientos técnicos, procesos productivos o procedimientos de comercialización de bienes y

servicios para constituir un valor agregado que tiene un costo económico en el mercado. Por eso, las únicas condiciones que se exigen para que la información sea protegida como secreta es que **no sea de dominio público o de fácil conocimiento público**, que su titular haya tomado las previsiones necesarias para mantener en reserva dicha información y que tenga un valor comercial en el mercado.

En esa misma sintonía, el art. 177 de la LPI no considera secreto comercial la información que sea del dominio público o la que deba ser **divulgada por disposición legal**. Como ya se dijo, el art. 52 de la LSS dispone que las sociedades de seguros deben tener para consulta y a disposición del público la información establecida en el art. 47 de la misma, que se refiere al modelo de pólizas de seguros previamente depositados y que cumplan con las observaciones que le hubiere hecho la SSF, lo cual significa que -por su propio contenido- la información mencionada no constituye secreto comercial, pues es la misma que se proporciona al público para su comercialización.

Asimismo, respecto de la información catalogada como “confidencial” y que ha sido remitida por la SSF, este Instituto no advierte que contenga fórmulas comerciales que solo puedan ser conocidas por el ente obligado y la sociedad de seguros; incluso, las observaciones realizadas por la SSF, desde el año de mil novecientos noventa y ocho, implican solo errores de forma que de ninguna forma comprometen la imagen de la sociedad de seguro y mucho menos secreto comercial alguno.

Como se dijo anteriormente las excepciones al acceso a la información pública deben estar claramente definidas en la ley y estar justificadas en razones que respondan a un interés superior, público o privado, debiéndose evitar la inclusión de casos que no lesione intereses legítimos. Tales excepciones se basarán en **el contenido más que en el tipo de documento**. Por ejemplo, la justificación para que la información tenga carácter confidencial en razón de un interés personal desaparece una vez dicha información es divulgada por la misma sociedad de seguros, en virtud de una disposición legal y por lo tanto, no puede entenderse como un secreto comercial.

En definitiva, consideramos que procede revocar la decisión del Oficial de Información y ordenar al ente obligado que permita al apelante el acceso a la información solicitada.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y arts. 52 Inc. 3º, 58 letra d, 90, 94, 96 letra d y 102 de la LAIP, 79 y 80 del RELAIP, y 217 del Código Procesal Civil y Mercantil, a nombre de la República, este Instituto **FALLA**:

a) **Revócase** la resolución apelada pronunciada por el Oficial de Información de la Superintendencia del Sistema Financiero el veintinueve de mayo del corriente año, por no estar apegada a derecho.

b) **Ordénase** al señor VÍCTOR ANTONIO RAMÍREZ NAJARRO, Superintendente del Sistema Financiero, que a través de su Oficial de Información permita al ciudadano RAÚL ANTONIO CHATARA FLORES el acceso a la información solicitada, entregándole certificación del modelo de póliza de seguro colectivo de deuda que se ofrece por la compañía LA CENTROAMERICANA, S. A., a partir de diciembre de dos mil diez, depositado en la SSF, en la que conste la fecha correspondiente a su depósito y de haber habido alguna observación al mismo, si fueron o no subsanados por dicha compañía, en el plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia.

c) **Ordénese** al señor VÍCTOR ANTONIO RAMÍREZ NAJARRO, Superintendente del Sistema Financiero, que informe a este Instituto, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes al plazo otorgado para la entrega de la información objeto del presente recurso de apelación, el cumplimiento efectivo de esta resolución definitiva, bajo la pena de iniciar en su contra el procedimiento sancionatorio correspondiente, sin perjuicio del deber de informar a otras autoridades para que deduzcan responsabilidades legales.

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

*Hágase saber.*

-----  
ILEGIBLE-----C.H.SEGOVIA.M-----J.AYALA-----  
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO SUSCRIBEN-----  
-----RUBRICADAS-----