

NUE 49-A-2014 (JC)

RAMOS CASTRO contra CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las catorce horas y treinta y dos minutos del diecinueve de mayo de dos mil catorce.

El presente procedimiento de acceso a la información ha sido promovido ante este Instituto en virtud del recurso de apelación interpuesto por la ciudadana **NORMA PATRICIA RAMOS CASTRO**, contra la resolución emitida por la Oficial de Información de la **CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA**, en lo sucesivo CCR, representada legalmente por su presidente

A. ANTECEDENTES DEL HECHO:

I. El 26 de febrero de 2014, la apelante presentó solicitud de información, ante la Unidad de Acceso a la Información Pública de la CCR, por medio de la cual requirió *copia de resultado de informe de auditoría realizada a la Alcaldía de Mejicanos, la cual fue interpuesta el día 19 de marzo de 2013, en la Oficina de Participación Ciudadana, número de expediente 32-201 sobre irregularidades en la ejecución de varios proyectos de la Alcaldía Municipal de Mejicanos.*

Mediante resolución emitida el 5 de marzo de 2014, la Oficial de Información de la CCR denegó el acceso a la información solicitada, por existir una declaratoria previa de reserva sobre la misma por un plazo de dos años, contado a partir del veintinueve de agosto

de 2013, según lo establecido en el Art. 19 literal “e” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

Inconforme con la anterior resolución, el 14 de marzo de 2014, la ciudadana **RAMOS CASTRO** interpuso recurso de apelación en contra de la misma, en el cual manifestó, entre otros aspectos, que la resolución impugnada afecta su esfera jurídica y su derecho a conocer las actuaciones de la municipalidad, ya que con base en el Art. 10 numeral 4 de la LAIP, los entes obligados deben —de manera oficiosa— poner a disposición del público la información sobre el presupuesto asignado, incluyendo todas las partidas rubros y montos que lo conforman, así como los presupuestos por proyectos. Asimismo, el Art. 19 de la LAIP detalla la información respecto de las contrataciones que puede brindarse, la cual se enmarca dentro de lo requerido por la apelante. Por lo anterior la ciudadana **RAMOS CASTRO** considera que, contrario a lo expresado por la CCR, la información solicitada no es reservada y con su entrega no se pondría en riesgo la investigación, pues el presupuesto de las municipalidades se cierra cada año, de modo que, a la fecha, ya debe existir un informe completo acerca del mismo. En consecuencia, la apelante considera que, con base en lo dispuesto en el Art. 10 de la LAIP y dado que el presente caso no se enmarca dentro de las causales del Art. 19 de la LAIP, la información solicitada debe entregársele.

II. Mediante auto de las catorce horas con diez minutos del 18 de marzo de 2014, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la ciudadana **RAMOS CASTRO**; se designó al Comisionado JAIME MAURICIO CAMPOS PÉREZ como instructor del procedimiento; y, se ordenó al titular de la CCR rindiera su informe justificativo dentro del plazo de siete días hábiles, el cual fue recibido por este Instituto el 3 de abril del corriente año.

En dicho informe, el titular del ente obligado manifestó —entre otras cosas— que, con base a lo expresado en los Arts. 19 letra “e” y 72 de la LAIP, el 5 de marzo de 2014 emitió resolución motivada en la cual denegó a la apelante el acceso a la información solicitada, confirmando la preexistencia de la clasificación de reserva de la misma, bajo la declaratoria de reserva con referencia DA2-054-2013 emitida por la Dirección de Auditoría dos de la CCR. Asimismo, la CCR señaló que el informe de auditoría solicitado por la

apelante dio origen a un Juicio de Cuentas que actualmente se tramita ante la Cámara Segunda de Primera Instancia. En tal sentido y dado que, en su opinión, el informe de auditoría contiene comentarios, opiniones y recomendaciones que constituyen elementos sobre los que los Jueces de Cuentas habrán de emitir un pronunciamiento definitivo, la información solicitada forma parte de un proceso deliberativo en el que participan la Cámara que conoce, el servidor público cuestionado y el Estado por medio del Fiscal General de la República. Es así que, mientras no se pronuncie una decisión final, el referido informe se enmarca dentro de lo establecido en el Art. 19 letra “e” de la LAIP, constituyendo información reservada.

Además, el ente obligado expresó que en ningún momento ha desconocido el derecho de acceso a la información pública de la ciudadana, pues solo actuó de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 19 de la LAIP para restringir el acceso a cierto tipo de información, cuando su divulgación pueda poner en peligro algún interés general o derecho tutelado por la Constitución, tanto del Estado como de los particulares que actúan de buena fe, lo que considera ocurre en el presente caso.

IV. Finalmente, a las once horas con treinta minutos del 11 de abril del corriente año se celebró la audiencia oral y pública, en la cual se escucharon los argumentos expresados por ambas partes.

Durante la audiencia oral la apelante manifestó, en lo medular, que haciendo uso de su derecho de acceso a la información solicitó que se le extendiera una copia certificada del resultado de la auditoría realizada por la CCR. También agregó que otros miembros de la organización civil a que pertenece fueron quienes denunciaron ante la CCR el mal uso de los recursos públicos por el Municipio de Mejicanos. Asimismo, expresó sus dudas sobre la declaratoria de reserva de la información solicitada.

Por su parte, el ente obligado, por medio de su apoderado José Napoleón Domínguez Escobar, en lo medular, expresó que el informe de auditoría requerido por la apelante contiene algunos hallazgos, razón por la cual pasó a fase jurisdiccional. Por este motivo la información solicitada se declaró como reservada por el tiempo que dure el juicio de cuentas, en el cual se verificará si los hallazgos se mantienen o no. También manifestó que para proteger la presunción de inocencia de los implicados y no vulnerar su derecho

constitucional de defensa, la CCR no puede revelar el contenido del informe, pero que, una vez emitida la resolución final por el respectivo Juez de Cuentas, tiene la obligación de hacer pública la referida información. Por lo anterior, solicita que se desestime el recurso de apelación y se ratifique la declaratoria de reserva de la misma.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) Breves consideraciones sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP); (II) Tipos de información según la LAIP; (III) Breves consideraciones sobre los procesos de auditoría y Juicios de Cuentas verificados por la CCR; y, (IV) Naturaleza del Informe Final de Auditoría emitido por la CCR a la luz de la LAIP.

I. El DAIP es un derecho fundamental de las personas reconocido en el Art. 6 inciso 1° de la Constitución de la República. Este derecho, a su vez, es reconocido en instrumentos internacionales como en el Art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El DAIP –como se sostuvo en la resolución definitiva 25-A-2013 pronunciada por este Instituto el 18 de septiembre de 2013–, es un derecho individual, en tanto permite ampliar el espacio de autonomía personal, y es también un derecho colectivo, por cuanto revela la utilización instrumental de la información como mecanismo de control institucional de los ciudadanos hacia el Estado. Desde esta última perspectiva el DAIP es un derecho público colectivo que se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.

El DAIP está regido por el **Principio de Máxima Publicidad**, previsto en el Art. 5 de la LAIP, en virtud del cual si existe alguna duda sobre si una información es pública o no, deberá entenderse como pública. Este principio rector permite un desarrollo y puridad de la democracia informativa que debe fomentar el Estado. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en adelante CIDH– ha dicho sobre el referido principio 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”* (CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24-

XI-2010. Serie C, N° 219, párrafo 230). El Principio de Máxima Publicidad de la información requiere diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el DAIP sean la regla general, estando sometido éste último a limitadas excepciones.

De lo antes expuesto se desprende que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

II. Es importante mencionar que la LAIP reconoce una clasificación tripartita de información, en virtud de la cual el DAIP no es un derecho absoluto, puesto que debe ser ejercido dentro del marco del respeto al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales. En ese sentido, el DAIP –como los demás derechos– es susceptible de restricciones o limitaciones que condicionan su pleno ejercicio, con el requisito de que las mismas sean realizadas dentro de los contornos del principio de razonabilidad. Así, existe información que por razones de interés general está sujeta a restricciones precisas y claramente delimitadas por la ley, durante un periodo determinado. A dicha información se le denomina *información reservada*.

Existe otra categoría de información, la cual es información que únicamente interesa a su titular y aunque se encuentre en poder de un ente obligado no es información pública, salvo consentimiento expreso del interesado, a esta se le llama *información confidencial*. Este tipo de información comprende números de documentos personales, como número de DUI, NIT, NUP, ISSS, entre otras características relativas a información de carácter sensible como lo sería, por ejemplo, las cuestiones referentes al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar, y otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que pudieran afectar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.

La jurisprudencia internacional ha precisado que, en caso de que existan excepciones, estas “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público” (Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia 198 de septiembre de 2006). En este sentido, dado que las categorías de *información*

reservada e información confidencial constituyen limitaciones legales a un derecho de acceso a la información general y amplio, deben estar claramente definidas y delimitadas por la ley, sin que sea aceptable el establecimiento de restricciones genéricas y abstractas. Este carácter excepcional de cualquier limitación ha sido reconocido en el Art. 5 de la LAIP, conforme al cual ante la duda o un vacío legal sobre la categorización de determinada información deberá imperar el Principio de Máxima Publicidad.

Por último dentro de la clasificación más general de *información pública* tenemos la *información pública oficiosa*, la cual debe ser divulgada y actualizada sin necesidad de solicitudes de información directa, y tiene por propósito la cultura de transparencia. A través de esta el Estado genera los mecanismos necesarios para hacer llegar a los ciudadanos la información sobre sus proyectos y la forma en la que está disponiendo de los fondos o recursos públicos. El colocar la *información pública* en una categoría de *información pública oficiosa* constituye a la vez un elemento del principio de máxima publicidad, el cual busca que la información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible.

III. Hechas las anteriores aclaraciones es preciso analizar a grandes rasgos la naturaleza de la CCR y los procedimientos —relevantes para el caso en análisis— que ante ella se desarrollan. La CCR es un ente autónomo de los demás Órganos del Estado, creado por la Constitución, que tiene entre sus objetivos la fiscalización y control de la administración del patrimonio del Estado en general y de la ejecución del presupuesto en particular, según lo establecido en el Art. 195 de la Constitución.

Tal como se desprende de los Arts. 195 y 196 de la Cn., la CCR realiza su función fiscalizadora de la Hacienda Pública, mediante el desarrollo de dos funciones básicas: a) la fiscalizadora; y, b) el enjuiciamiento contable.

a) La función fiscalizadora

Por función fiscalizadora propiamente dicha se alude a la comprobación del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión; es decir, por medio de la

fiscalización se examinan todas las cuentas del Estado. De un mero repaso a las diferentes concreciones de dicho control, previstas en los artículos 5 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República (LCCR) y 195 de la Cn, se desprende la amplitud de la función fiscalizadora que no se reduce meramente a la legalidad de las actuaciones sino que supone un conocimiento completo, desde cualquier perspectiva, de la gestión financiera del Estado. Se pretende, pues, que a través de la CCR se pueda contar con una exacta evaluación del manejo del presupuesto no solo en su aspecto de sujeción a la legalidad sino, quizás más significativo políticamente, en el aspecto de “buena gestión”, es decir, de eficiencia, racionalidad y aprovechamiento al máximo de los recursos estatales.

En coherencia con dicha finalidad, el ámbito de la función fiscalizadora es amplio, tanto objetiva como subjetivamente, así, el artículo 195 de la Cn. le atribuye el examen de comprobación de la cuenta de la gestión de la Hacienda Pública, pero también el de toda actividad económico-financiera del sector público, incluyendo la ejecución del presupuesto, la aprobación de salida de los fondos del Tesoro Público y, en particular, la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, la participación en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el patrimonio del Estado y la refrenda de los actos y contratos relativos a la deuda pública. Subjetivamente, su competencia se extiende no solo al sector público estatal central —artículo 195 inciso primero fracciones primera y segunda de la Cn.— sino también a los municipios —incisos 4º y 5º del artículo 207 de la Cn— a las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y, por último, a las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciben subvenciones o subsidio del Estado —artículo 195 fracción cuarta de la Cn.—.

De conformidad con los Arts. 1, 5, 29, 30 y 31 de la LCCR, la CCR está facultada para verificar sus auditorías gubernamentales, por medio de cualquiera de los siguientes mecanismos: (i) *auditorías financieras*, las cuales verifican las transacciones, registros, informes y estados financieros; la legalidad de transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones; y, el control interno financiero; (ii) *auditorías operacionales*, se encargan de realizar el examen y valuación de la planificación, organización, ejecución y control interno administrativo; de la eficiencia, efectividad y economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos; y, los resultados de las

operaciones y el cumplimiento de objetivos y metas; y, (iii) *exámenes especiales*, que consisten en el análisis o revisión puntual de cualquiera de los puntos mencionados en los romanos anteriores.

En el transcurso de las auditorías, según lo dispuesto en el Art. 33 de la LCCR, los auditores gubernamentales mantendrán constante comunicación con los servidores de la entidad u organismo auditado, dando oportunidad para la presentación de pruebas o evidencias documentales e información verbal pertinente a los asuntos sometidos a examen. En este sentido, es dable afirmar que durante la función fiscalizadora la CCR brinda a los funcionarios, cuya gestión o manejo de fondos es objeto de escrutinio, la oportunidad de brindar pruebas de descargo y otros elementos que permitan desvanecer posibles cuestionamientos.

Al finalizar el estudio y examen verificados a la gestión realizada por los entes obligados, los funcionarios de la CCR designados plasman sus conclusiones y hallazgos, si los hay, en un informe final de auditoría. La no subsanación de estos actos de reparo da lugar a la declaratoria de responsabilidad, la cual da inicio a un enjuiciamiento o juicio de cuentas, o a un proceso penal, según sea el caso.

De conformidad con el Art. 46 de la LCCR, este Informe Final de Auditoría tiene el carácter de **público**. Esta disposición se encuentra en línea con lo establecido en el Art. 16 de la LAIP, el cual establece que, además de la *información oficiosa* exigida en términos generales de otros entes, la CCR **deberá dar a conocer los informes finales de las auditorías practicadas a los entes obligados, con independencia de su conocimiento en la vía judicial respectiva.**

b) El enjuiciamiento contable

El juicio de cuentas, de conformidad con el artículo 15 de la LCCR, tiene por finalidad conocer de los supuestos que originan la llamada responsabilidad administrativa y/o patrimonial para obtener, en último término, el reintegro de los dineros que se gastaron inadecuadamente o de aquellos que oportunamente no ingresaron por la deficiente o ilegal determinación, liquidación o calificación de ingreso. Así, mediante este proceso se

determina la existencia o no de una infracción u omisión que conlleva a una responsabilidad patrimonial y que, originalmente, ha sido detectada como consecuencia del examen a profundidad efectuado en la fase administrativa fiscalizadora.

El juicio de cuentas se encuentra estructurado e inspirado por determinados principios rectores con instancias y recursos o medios impugnativos. Es decir, constituye un instrumento en el cual actúan como partes el funcionario o persona quien rinde la cuenta, y el Fiscal General de la República, en representación de los intereses del Estado y de la sociedad (artículo 193 ordinal 1° de la Cn.). Así pues, de acuerdo con lo establecido en los artículos 196 de la Cn. y 13 de la LCCR, el enjuiciamiento de cuentas constituye una actividad de naturaleza jurisdiccional que es ejercida por las Cámaras de Primera y Segunda Instancia de la CCR.

Para entender el enjuiciamiento contable como ejercicio de la función jurisdiccional de la CCR deben tenerse en cuenta las siguientes premisas: a) la finalidad del juicio de cuentas, la cual ha sido desarrollada en los párrafos precedentes; b) que este enjuiciamiento de cuentas se fundamenta en la necesidad de defender el patrimonio público, de ahí que se centre en el examen de la legalidad de la actuación de la Administración en el manejo de los fondos públicos, tanto en el ámbito de los gastos como de los ingresos; y, c) que dicho juicio se encuentra estructurado e inspirado por los principios rectores del proceso jurisdiccional, con instancias y recursos o medios impugnativos.

La función jurisdiccional de la CCR se refiere a la actividad de aplicación o realización del derecho al caso concreto para dirimir el conflicto jurídico surgido entre el funcionario o particular que rinde la cuenta y el Estado, con relación al manejo de los fondos públicos.

IV. Habiendo establecido las dos grandes funciones de la CCR —fiscalizadora y jurisdiccional—, es indispensable, ahora, identificar la naturaleza de los informes finales de auditoría dentro de la función fiscalizadora y su posición ante el Juicio de Cuentas.

Tal como se desarrolló en el romano anterior, los informes finales de auditoría son aquellos que *concluyen un procedimiento de naturaleza netamente administrativa-fiscalizadora* realizado por la CCR al finalizar el ejercicio de su función fiscalizadora en

cuanto tal. Este informe final es el examen que se realizó de forma objetiva, independiente, imparcial, sistemática y profesional de las actividades financieras, administrativas y operativas ya ejecutadas por las entidades y organismos del sector público, así como de las entidades, organismos y personas, que reciben asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos, incluyendo los municipios.

La existencia de hallazgos en este informe final de auditoría da lugar al Juicio de Cuentas, mediante la remisión del informe en referencia a las Cámaras de Cuentas de Primera Instancia, las cuales en el ejercicio de una **función netamente jurisdiccional, propia del carácter especial derivado de la Constitución**, deberán determinar, una vez finalizado el **proceso judicial correspondiente**, si existen o no responsabilidades por parte de los servidores públicos involucrados. El informe final de auditoría no establece la existencia de responsabilidad, tan solo indica las disconformidades encontradas en la auditoría realizada, dando la oportunidad a los sujetos involucrados a que ejerzan su derecho de defensa y contradicción ante las Cámaras de la CCR durante el Juicio de Cuentas, en el cual habrá de desvirtuarse la Presunción de Corrección, reconocida en el Art. 52 de la LCCR —en concordancia con los Arts. 11 y 12 de la Cn— de conformidad con el cual se presume legalmente que las operaciones y actividades de las entidades y organismos del sector público y sus servidores sujetos a esa ley, son confiables y correctas, a menos que haya precedido sentencia ejecutoriada que declare la responsabilidad por parte de la CCR.

De lo antes expuesto se concluye que, el informe final de auditoría, es un acto independiente del proceso judicial desarrollado ante las Cámaras de la CCR, resultado en un procedimiento propio como parte del ejercicio de una función fiscalizadora, diferente de la función jurisdiccional para el establecimiento de responsabilidades. En otras palabras, el informe de auditoría y su correspondiente procedimiento tienen características propias, de forma tal, que la fase deliberativa se realiza durante la fase de auditoría en que, como ya se dijo, los funcionarios o sujetos obligados tienen la oportunidad de aportar pruebas y documentos que favorezcan su postura. Es decir, pues, que el informe de auditoría es un acto definitivo que si bien brinda insumos para el desarrollo de la posterior función

jurisdiccional, no depende de esta, al grado de que se considere que existe deliberación hasta que se emita una sentencia definitiva y firme por parte de las Cámaras de la CCR.

Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse que el proceso deliberativo mediante el cual los miembros integrantes de la unidad auditora respectiva realizaron sus análisis y deliberaciones, finalizó con la emisión del informe final de auditoría, o sea que, respecto al contenido del informe final ya no se realiza ninguna deliberación que pueda cambiar su contenido, sino que ahora se conoce en Juicio de Cuentas sobre las posibles responsabilidades y consecuencias jurídicas derivadas del mismo, por lo que conocer su contenido no produciría afectación en el proceso deliberativo jurisdiccional que sigue a su emisión. De ahí que los Arts. 10 y 16 de la LAIP y 49 de la LCCR, clara e inequívocamente establecen su **publicidad**.

C. PARTE RESOLUTIVA

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas, y con base en las disposiciones legales citadas y en los Arts. 16, 52 Inc. 3°, 58 letra “d”, 90, 94, 96 y 102 LAIP; 79 y 80 del RELAIP; y, 217 del Código Procesal Civil y Mercantil, este Instituto **RESUELVE:**

a) **Revócase** la resolución emitida por la Oficial de Información de la Corte de Cuentas, el día 5 de marzo de 2014 bajo la referencia UAIP-039-2014, en la que declara la reserva total del informe final de auditoría realizado al Municipio de Mejicanos, solicitado por la ciudadana **NORMA PATRICIA RAMOS CASTRO**.

b) **Ordénase** a la **CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA**, representada legalmente por su Presidente, que, en el plazo de **CINCO DÍAS HÁBILES** contados a partir del siguiente al de la notificación, por medio de su Oficial de Información, entregue a la ciudadana **NORMA PATRICIA RAMOS CASTRO**, el informe final de auditoría realizado a la Alcaldía de Mejicanos, número de expediente 32-2013, solicitado; y que, en caso de que este contenga información confidencial en los términos relacionados en esta resolución, emita y entregue una versión pública del mismo. Asimismo, requiérase al ente obligado que en el término de **VEINTICUATRO HORAS** siguientes al vencimiento del

