

**NUE 132-A-2014 (AA)**

**PEÑA FUENTES contra ACADEMIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**  
**Resolución Definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las diez horas con treinta y dos minutos del veinte de noviembre de dos mil catorce.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido ante este Instituto por **Rodolfo Enrique Saravia Pineda**, contra la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)**, el 2 de septiembre de 2014, por habersele denegado parte de la información solicitada.

**A. ANTECEDENTES DE HECHO**

**I.** El 14 de agosto de 2014 **Rodolfo Enrique Saravia Pineda** requirió a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)**, información consistente en copia certificada del memorándum identificado con referencia JUR-M-272/2012 del 23 de noviembre de 2012, dirigido al Director General de la ANSP por parte de la Unidad de Asesoría Jurídica, sobre el dictamen legal del proceso de licitación pública N° LP-03/2013-ANSP, denominado “Servicio de alimentación para alumnos, alumnas y personal policial en comisión de servicio en la Academia Nacional de Seguridad Pública, para el año 2013”.

**II.** El Oficial de Información denegó la información por ser considerada reservada, según lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP); asimismo, agregó que posee el correlativo 0012 del índice de información reservada de la ANSP.

Inconforme con la resolución del Oficial de Información del ente obligado, el señor **Saravia Pineda** interpuso ante este Instituto recurso de apelación en el que manifestó que la

resolución impugnada vulnera su derecho de acceso a la información pública por denegar la información sin manifestar cuál de los literales del Art. 19 ampara la excepción al documento, asimismo la información solicitada es pública por tratarse de un documento que se encuentra en el expediente de la licitación pública.

Este Instituto admitió el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano y requirió el correspondiente informe justificativo del titular del ente obligado. El titular de la **ANSP**, en el referido informe, manifestó, entre otras cosas, que la información es reservada por existir un proceso contencioso administrativo ante la sala correspondiente de la Corte Suprema de Justicia, sin sentencia definitiva; por otra parte, se ha presentado aviso de posible delito a la Fiscalía General de la República (FGR) contra el señor **Saravia Pineda** por obtención o acceso ilegal de documento interno que es el solicitado en este proceso. Y concluyó que es información reservada según lo estipulado en el Art. 19 letras “e” y “f” de la LAIP.

Finalmente se realizó la audiencia oral correspondiente durante la cual el apelante presentó como prueba el Acta N° A-UACI-34/2012 en dónde consta que el señor **Saravia Pineda** tuvo acceso al expediente administrativo de la licitación objeto del presente procedimiento; por parte del ente obligado, se presentó el índice de información reservada, en el que consta que se encuentra en tal calidad la información solicitada por el apelante.

El apelante manifestó, entre otras cosas, que cuando tuvo acceso en al expediente tomó nota y así determinó la existencia del memorándum que solicita. Agregó que el juicio contencioso existe, la **ANSP** remitió copia certificada del expediente a la Sala de lo Contencioso Administrativo. Agregó que al solicitar el memorándum, se generó un aviso a la FGR y así se buscó limitar el derecho de acceso a la información pública. Y concluyó que, según el aviso mencionado, el memorándum solicitado fue retirado del expediente de la licitación porque no fue ese documento el que se pidió a la Unidad Jurídica; y manifestó que si el memorándum no tiene relación con el expediente, no tendría impedimento alguno para entregarlo.

El ente obligado, por medio de su apoderada, manifestó, entre otras cosas, que no es cierto que se retiró el memorándum del expediente de la licitación, ya que este nunca fue parte del expediente. Por otra parte, agregó que existe una demanda contra la **ANSP** en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en dicho proceso se solicitó a la Sala requerir el memorándum

objeto del presente procedimiento, situación que la Sala no avaló. El Director de la ANSP le solicitó a la Jefa de la Unidad Jurídica que emitiera una resolución en la que se estableciera que la Comisión de Evaluación de Ofertas había asignado la licitación a una empresa. Sin embargo, el 23 de noviembre de 2012, en vez de elaborar la resolución, emite la opinión jurídica que en lo medular establece que no ha sido buena la propuesta de la Comisión y que se debió asignar el contrato a otra empresa. Por tal situación, se sancionó a la Jefa por desobedecer las órdenes.

Agregó que la información se denegó por encontrarse en un proceso pendiente en la Sala de lo Contencioso Administrativo. También se reservó porque se dio aviso a la FGR por el posible cometimiento del delito de infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos, tipificado en el Art. 334 del Código Penal. Y concluyo que se enmarca a lo establecido en el Art. 19 letra “e” y “f” de la LAIP.

## **B. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** breves consideraciones sobre las categorías de información; **(II)** identificar si la opinión jurídica constituye información reservada.

**I.** El derecho de acceso a la información pública (DAIP) está ligado al derecho de libertad de expresión y al derecho de petición, de ahí que la titularidad del DAIP corresponde a toda persona, sea nacional o extranjera, natural o jurídica. En este sentido, se 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, de conformidad con lo establecido en el Art. 2 de la LAIP.

No obstante lo anterior, el DAIP no es absoluto, puesto que debe ser ejercido dentro del marco del respeto al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales. Por ello, el derecho de acceso a la información es susceptible de restricciones o limitaciones que condicionan su pleno ejercicio, toda vez que éstas se verifiquen dentro de los contornos del principio de razonabilidad.

Los límites del DAIP no pueden ser arbitrarios, sino que tiene que estar previamente establecidos por el legislador, de esta manera se erradica que la Administración Pública utilice

discrecionalmente argumentos encaminados a negar la información que solicitan los ciudadanos. Por eso, la LAIP establece tres categorías de información: **pública, reservada y confidencial**.

La información **pública** es aquella que se encuentra en poder de los entes obligados, la cual puede ser generada, obtenida, transformada o conservada por estos, y que además tiene que ser entregada de manera oportuna a toda persona que la solicite sin necesidad que sustenten motivación alguna. Para la entrega de la información, la LAIP ha diseñado un proceso expedito en el que los Oficiales de Información cumplen un papel importante al realizar gestiones encaminadas a satisfacer el derecho de toda persona.

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.

Con relación a este tipo de información y de conformidad al principio de transparencia activa, existe cierto tipo de información pública que tiene que estar disponible, completa y actualizada para toda persona sin necesidad que se realicen solicitudes de información para obtenerla, surgiendo así la categoría de información pública oficiosa, la cual se encuentra desarrollada en el Art. 10 de la LAIP.

En cuanto a la **información reservada** es definida como aquella información pública la cual por razones previamente establecidas por la ley —específicamente en el Art. 19 de la LAIP— se restringe durante un periodo determinado del conocimiento del público en general, puesto que su difusión podría perjudicar el interés general. El titular del ente obligado es el encargado de clasificar la información tomando en cuenta la legalidad y razonabilidad del porqué se decide excluir temporalmente la información; una vez ha concluido el plazo de reserva, la información vuelve a ser pública y por lo tanto puede ser solicitada por cualquier persona en virtud del DAIP. Es importante señalar que las causales establecidas en la LAIP son taxativas y no pueden invocarse otras que no estén señaladas en la ley.

Por otra parte, la información **confidencial** 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.

En concreto, el DAIP no es un derecho ilimitado, sino que siempre debe existir un juicio de valor en donde se determine si se trata de información reservada o confidencial, así podrán respetarse otros derechos que pueden entrar en conflicto.

Como parte del contenido del DAIP, encontramos el **principio de máxima publicidad**, regulado en el Art. 5 de la LAIP, en virtud del cual, en caso de duda sobre si una información es pública o está sujeta a reserva o confidencialidad, deberá entenderse como pública. Lo anterior, se justifica en que este principio es rector del derecho a buscar, recibir y difundir información, lo que permite un desarrollo y puridad de la democracia informativa que debe fomentar el Estado.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha manifestado sobre el referido principio, 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<sup>1</sup>.

En principio, el memorándum solicitado por el señor Saravia Pineda constituye información pública, de conformidad al Art. 6 letra “b” de la LAIP, puesto que se trata de una comunicación que se ha establecido en un documento realizado en el ejercicio de las facultades de los servidores públicos de la ANSP. A pesar de ello, este Instituto tiene que verificar si la declaratoria de reserva se ha realizado conforme a los requisitos establecidos en el Art. 21 de la LAIP.

**II.** Resulta oportuno determinar si la información consistente en la opinión jurídica que se encuentra en el memorándum objeto del presente procedimiento de apelación ha sido declarada como reservada respetando el principio de razonabilidad.

---

<sup>1</sup>CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

El Art. 6 letra “e” de la LAIP dispone que la información reservada es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esa ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas. Asimismo, el Art. 19 de esa normativa predetermina causales taxativas de información reservada, entre ellas, “la que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva” y “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 leyes”.

Con relación a las causales antes referidas, este Instituto considera que la reserva se justificaría si el ente obligado hubiera acreditado cuales son las razones que considera que el brindar la información perjudique el proceso deliberativo y además, cómo el revelar el contenido del memorándum causaría un perjuicio para la investigación de un presunto acto ilícito.

Para el caso en concreto, el ente obligado no ha justificado de qué forma pone en riesgo el hecho de revelar la información, sino únicamente ha citado el artículo 19. A pesar de lo anterior, este Instituto considera necesario verificar cuales son los requisitos que deben concurrir para que opere la declaratoria de reserva.

Para que pueda operar la declaratoria de reserva, se necesita la concurrencia de tres requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad. Los suscritos consideran pertinente verificar si para este caso se han cumplido con dichos elementos.

(a) El primer requisito es el de **legalidad**, para que un ente obligado pueda reservar la información pública se debe analizar respecto al marco legal vigente, esto para garantizar que los límites al ejercicio de este derecho estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

Para el caso en comento, la **ANSP** en el informe de ley manifestó que la reserva tiene su fundamento en el Art. 19 letras “e” y “f” de la LAIP. Una vez establecida la norma, es necesario determinar si concurre el principio de razonabilidad, en el sentido que el límite al DAIP sea por razones justificadas y no una simple enunciación normativa

(b) El segundo requisito es el de **razonabilidad**. No basta con que el ente obligado cite normativas que lo habiliten a denegar la información por considerarla reservada, es necesario que se razone la adopción de una limitación y de fundamentar la clasificación de un documento, con ello se busca reducir la arbitrariedad de los funcionarios que tienen la potestad de clasificar la información<sup>2</sup>, y evitar denegaciones injustificadas de la información.

La denegatoria de información por declaratorias de reserva tienen que ser delimitadas y verificadas para cada caso en concreto, siendo necesario realizar un razonamiento más amplio, dónde se pueda establecer por parte del ente obligado los motivos del por qué se deniega la información y la repercusión que puede tener en la sociedad el revelar dicha información, de conformidad al Art. 21 de la LAIP.

Para el caso en comento, el ente obligado establece que la reserva ocurre porque la información solicitada “es una opinión que forma parte del proceso deliberativo de los servidores públicos”; dicho de otro modo, la **ANSP** considera que es información reservada por formar parte de un proceso que se está tramitando ante la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, en la audiencia oral, la representante del ente obligado, manifestó que el memorándum no forma parte del proceso porque la Sala no valoró requerirlo a pesar de la petición del recurrente; por lo tanto, este Instituto es consciente que la información requerida no forma parte de dicho proceso.

Aunado a lo anterior, para que opere la causal del Art. 19 letra “e” de la LAIP, la reserva tiene que ser establecida por el ente que está analizando la información; es decir, por aquel ente que adoptará una decisión definitiva sobre algún proceso que se esté tramitando, lo anterior genera como consecuencia que una de las partes del proceso deliberativo no tiene la potestad legal para reservar la información que ahí se está dirimiendo. En conclusión, no es razonable que se alegue la reserva de conformidad a la letra “e” del artículo citado.

Por otra parte, el ente justificó la reserva por la causal contenida en la letra “f” del Art. 19 de la LAIP, porque consideran que el revelar el contenido del memorándum causaría un perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos; lo anterior, porque el ente obligado ha dado aviso a la Fiscalía General de la República (FGR) para que investigue un

---

<sup>2</sup> Art. 28 del Reglamento de la LAIP.

presunto delito consistente en infidelidad en la custodia de registros o documentos públicos, tipificado en el Art. 334 del Código Penal. Sin embargo, esta reserva únicamente de proceder podría ser decretada por el ente obligado que está realizando la investigación, en este caso el competente para decretar la reserva sería la FGR y no la ANSP.

En conclusión y de conformidad con lo anteriormente expuesto, se puede verificar que la ANSP no ha razonado su respuesta, siendo esto una vulneración al derecho de acceso a la información pública, puesto que no basta citar artículos sino justificar y fundamentar por qué se le da tal calidad, cumpliendo con cada uno de los requisitos establecidos en el Art. 21 de la LAIP.

(c) El tercer requisito es la **temporalidad**, para los suscritos es necesario que se establezca un plazo cuando se declare reservada la información, esto en los términos establecidos en los Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” del RELAIP, y es que si no se establece el plazo de reserva se podría vulnerar el DAIP de los ciudadanos, al generar incertidumbre en saber en cuanto tiempo la información estará a su disposición. Para el caso en comento, la reserva se realizó por un plazo de 7 años, contados a partir del 27 de agosto del año en curso.

Sin embargo, como se ha acreditado en los párrafos anteriores, el ente obligado no ha realizado una adecuada reserva de la información, puesto que no se ha cumplido el requisito de la razonabilidad. Y es que toda comunicación que ha sido emitida por un servidor público en el ejercicio de sus funciones es pública, dejando de serlo temporalmente únicamente cuando se acredita la reserva de la información porque podría afectar un interés superior. Para el caso en comento, no se ha acreditado el interés que pueda afectar.

### **C. PARTE RESOLUTIVA**

**POR TANTO**, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cn., 94, 96 letra “d” y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve**:

a) **Revóquese** la resolución emitida por la Oficial de Información de la **Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP)** a las once horas del día veintisiete de agosto los corrientes.



b) **Desclasifíquese** la información reservada por la **ANSP** consistente en el memorando JUR-M-272, de fecha 23/11/12, que contiene opinión jurídica personal, suscrita por la jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, sobre el acta de adjudicación de la comisión de evaluación de ofertas, de la licitación pública LP-03/2013-ANSP, que se encuentra en el N° 12 del índice de información reservada de dicha institución.

c) **Ordénese** al servidor público **Jaime Edwin Martínez Ventura**, que a través de su Oficial de Información permita a **Rodolfo Enrique Saravia Pineda** el acceso a la información pública solicitada, entregándole en el plazo de tres días hábiles siguientes a la notificación de esta resolución, la información relativa copia certificada del memorándum JUR-M-272, de fecha 23/11/12, que contiene opinión jurídica personal, suscrita por la jefa de la Unidad de Asesoría Jurídica, sobre el acta de adjudicación de la comisión de evaluación de ofertas, de la licitación pública LP-03/2013-ANSP.

d) **Requírase** al titular de la **ANSP** que en el plazo de veinticuatro horas, fenecidos los tres días para entrega de información, remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución;

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

*Notifíquese.-*

-----CH SEGOVIA-----J CAMPOS ----- ILEGIBLE ----- ILEGIBLE ---  
-----  
--PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO  
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"

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