

NUE 277-A-2015 (CO)

**Alegría contra la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de
San Salvador
Resolución Definitiva**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas con cuarenta minutos del cinco de mayo de dos mil quince.

A. Descripción del caso.

Mario Arturo Alegría apeló en contra de la resolución de la Oficial de Información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del **Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador/ Oficina de Planificación del área Metropolitana de San Salvador (COAMSS/OPAMSS)**, que denegó el acceso a la información relativa a conocer si existe solicitud para proyecto de cementerio en el kilómetro 4 y medio de la carretera Troncal del Norte, Ciudad Delgado, San Salvador, conocido como “Tierra Santa” y solicita fotocopia de la resolución emitida por COAMSS/OPAMSS, además requirió el nombre de la sociedad que solicitó el permiso para el proyecto.

En la resolución de la Oficial de Información, se expresa que se le concede consulta directa, de la calificación de lugar N° 0928/2015 correspondiente al proyecto Cementerio Privado denominado “Parque Memorial Tierra Santa” cuyo propietario es la sociedad Linares S. A. de C. V. Asimismo, se resolvió que se le cobraría cada fotocopia simple a un monto de \$17.50, haciendo un total por las cinco hojas de \$87.50. El apelante está inconforme con el costo de cada fotocopia y solicitó que se le entreguen los documentos para poder sacar las copias en un lugar diferente.

El Instituto admitió la apelación y se designó al comisionado **Carlos Adolfo Ortega Umaña** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

Dentro de la fase de instrucción el **COAMSS/OPAMSS** expresó que la tasa que se le cobra al ciudadano se encuentra establecida en la Ordenanza de Tasas por Servicios Prestados por la **OPAMSS**, emitida por el Concejo Municipal de Ciudad Delgado según decreto número 02 publicado en el Diario oficial número 183, tomo 389, de fecha 1° de octubre de 2010, específicamente en el Art. 2 numeral 6 del epígrafe “Otros servicios”, número 6.2; y que al respecto establece el cobro de: “Fotocopia simple de trámites previos (sin plano) por hoja, cuyo costo es de diecisiete dólares con cincuenta centavos.

En la audiencia oral, únicamente compareció del representante del ente obligado, a pesar de que el apelante fue debidamente notificado. Ahí se reafirmó la postura del informe de ley.

B. Análisis del caso:

El orden lógico que seguirá el presente proceso es el siguiente: **(I)** consideraciones constitucionales sobre el derecho de acceso a la información pública; **(II)** breve análisis sobre la autonomía municipal; **(III)** reserva de ley y excepciones en la configuración de tasas municipales; **(IV)** procedencia del cobro realizado por la OPAMSS; y **(V)** prevención a municipalidades de armonizar ordenanzas con lo establecido en la LAIP.

I. Antes de proceder con la decisión del caso, es preciso recordar 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 Cn.— 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 —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.

De esa condición de derecho fundamental se derivan consecuencias tales como: (a) la prohibición de alterar su contenido esencial, tanto en su interpretación como en su

regulación; (b) el reconocimiento de su dimensión objetiva o institucional, con sus implicaciones prestacionales y de garantía; (c) **la directiva de su armonización, balance o equilibrio con otros derechos en conflicto**; y, (d) el reconocimiento de su fuerza expansiva y optimizadora¹.

Por lo tanto corresponde a este Instituto, como garante del derecho de acceso a la Información (Art. 58 letra “a” de la LAIP), realizar la labor de armonización y determinación del alcance de tal derecho, así como la ponderación cuando este entre colisión con otros derechos fundamentales.

II. En la Constitución de la República se adoptó una forma de Estado unitario caracterizado por la descentralización territorial, en donde a los municipios se les ha conferido autonomía en ciertas funciones, volviéndose verdaderos centros de poder público, en escala menor a la del gobierno central.

Desde el punto de vista económico, se marca una clara diferencia entre Estado propiamente y el reconocimiento de la personalidad de los grupos políticos infra-estatales o municipales; dicha descentralización administrativa no hace perder a esos entes infra-estatales el carácter de entes públicos, pues aun cuando posean personalidad jurídica, en definitiva realizan funciones encaminadas a cumplir con las finalidades del Estado y tienen que actuar al servicio de las mismas.

Las municipalidades gozan de los elementos de un ente público; son entes autónomos, de naturaleza jurídica y política que deben cooperar con el bien común general y para lograrlo han de concurrir y coordinar su acción con el Estado y demás entes públicos y privados que ejerzan funciones de interés para la colectividad.

Los alcances de la autonomía municipal, se extienden al ámbito económico, técnico y administrativo. Para el ejercicio de su gobierno autónomo, el Municipio tiene facultades legislativas y ejecutivas, siendo éstas últimas de vital importancia pues a través de ellas se encuentran facultados para gestionar la política del municipio, en el sentido de gestionar

¹ Resolución de apelación NUE 2-A-2014.

libremente en la materia de su competencia, preparar su presupuesto de ingresos y egresos; nombrar a funcionarios y empleados².

III. Según el Art. 131 Ord. 5° Cn., corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa *reformular y derogar las leyes secundarias*. Así, el precepto constitucional citado contempla una competencia legislativa *general* a favor del aludido ente.

Lo anterior, a su vez, se fundamenta en la idea de distribución de competencias en tres órganos fundamentales: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; de manera que surge una zona de *reserva* de cada órgano, que comprende un margen de competencias propias y exclusivas que no pueden ser interferidas por otro; hay, así, una zona de *reserva de ley* –que corresponde a la Asamblea Legislativa–; una zona de reserva de la administración –o del Ejecutivo–; y una zona de reserva judicial³.

Ahora bien, la existencia de un área de reserva de ley significa que hay un conjunto de materias que, por mandato constitucional, deben ser reguladas exclusivamente por la Asamblea Legislativa. Por tanto, no implica que la Asamblea Legislativa sea el único órgano del Estado con competencia para dictar normas, puesto que existen otros órganos y entes públicos a los que la Constitución y el ordenamiento jurídico también reconocen potestad normativa⁴.

En este contexto, la reserva de ley es una técnica de distribución de potestades normativas a favor de la Asamblea Legislativa, en relación con ciertas esferas de especial interés para los ciudadanos. Y es así como a partir del Art. 131 Ord. 5° Cn., la Asamblea Legislativa está llamada a regular diferentes ámbitos jurídicos *a través de leyes secundarias* –es decir, leyes en sentido estricto–, y es la única autoridad habilitada constitucionalmente para reformar, derogar e interpretar ese tipo de instrumentos normativos.

De tal forma, en materia tributaria, la reserva de ley tiene como finalidad, por un lado, garantizar el derecho de propiedad frente a injerencias arbitrarias del poder público

² Sentencia Sala de lo Constitucional- CSJ del 10-VI-2005, Inc. 60-2003.

³ Sentencia Sala de lo Constitucional-CSJ del 26-II-2002, Inc. 19-98.

⁴ Sentencia Sala de lo Constitucional-CSJ del 26-VI-2009, Inc. 26-2008

(dimensión individual); y por otro lado, garantizar el principio de auto-imposición, esto es, que los ciudadanos no paguen más contribuciones que las que sus legítimos representantes –Asamblea Legislativa– han consentido (dimensión colectiva).

Entonces, el reparto de la carga tributaria dependerá del órgano estatal que, por los principios que rigen su organización y funcionamiento, asegura de mejor manera la conciliación de intereses contrapuestos en dicho reparto.

Así, en materia de impuestos municipales, las comunas tienen una potestad normativa sumamente restringida, pues –como se ya apuntó– en tal área opera la reserva de ley relativa. Es decir que si bien se admite la intervención normativa municipal, esta supone una potestad derivada de la ley respectiva. Por tanto, existirá habilitación normativa para el municipio solo si la ley correspondiente efectúa una remisión o habilitación expresa o inequívoca, concreta y específica –en relación con aspectos o cuestiones singulares y plenamente identificables–, así como delimitada –hecha de modo que precise los términos materiales de la cuestión que se remite, de tal forma que su ámbito de actuación quede indubitablemente circunscrito–.

Cumplidos tales requisitos, la norma municipal habilitada o remitida debe respetar los límites establecidos o el *quantum* admitido por la ley. Si estos límites no se respetan, se produce una “deslegalización de la materia reservada”, lo cual resultaría inadmisibles porque una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley en materia de impuestos municipales, supondría una degradación de la reserva formulada expresa o tácitamente por la Constitución⁵.

Así las cosas, el legislador ha establecido límites normativos a la formulación de tasas municipales, no solamente en la normativa general tributaria, sino también, en leyes especiales como lo es la Ley de Acceso a la Información Pública; la cual en su Art. 61 inciso 2º, establece que: “La reproducción y envío de la información, en su caso, será sufragada por el solicitante, **si bien su valor no podrá ser superior al de los materiales utilizados y costos de remisión.**” (Negritas añadidas)

⁵ Sentencia Sala de lo Constitucional-CSJ del 26-II-2002, Inc. 19-98

De manera que el legislador, cuando autorizó a las instituciones públicas (las municipalidades, entre otras) a poder trasladarle al ciudadano solicitante los costos de reproducción y envío de la información requerida, no trasladó la potestad de hacer cobros arbitrarios por la reproducción y entrega de información, sino que limitó expresamente el margen de cobro que debe realizar cada institución, reduciendo dicho cobro al costo de reproducción de las fotocopias y de los medios de envío/entrega necesarios para satisfacer el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

IV. En consonancia con lo anterior, procede ahora verificar si el cobro hecho por la OPAMSS, en virtud de la ordenanza municipal del Municipio de Ciudad Delgado, es apegada a las disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas anteriormente y a las limitaciones establecidas en las LAIP para el cobro de reproducción de información pública.

Si bien el cobro realizado por la OPAMSS lo hace en cumplimiento del Ordenanza Municipal: **Ordenanza de Tasas por Servicios Prestados por la OPAMSS**, emitida por el Concejo Municipal de Ciudad Delgado según decreto número 02 publicado en el Diario oficial número 183, tomo 389, de fecha 1° de octubre de 2010, específicamente en el Art. 2 numeral 6 del epígrafe “Otros servicios”, número 6.2; debe recalcar que este no se ajusta a la reserva de ley que el legislador incorporó en la LAIP, pues el propósito de esta última es que a los ciudadanos se les garantice el acceso a la información estatal sin la mayor complicación posible y al menor costo posible, mediante procedimientos expeditos y de forma gratuita, cobrando únicamente, si fuere el caso, los materiales de reproducción y el envío de la misma, cuando proceda.

Es así como realizar un cobro de **DIECISIETE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON CINCUENTA CENTAVOS** por cada fotocopia simple, excede considerablemente el precio promedio para cualquier fotocopia simple, el cual oscila desde los \$0.02 hasta los \$0.10 (centavos de dólar por cada fotocopia).

Así, este Instituto advierte que, si bien la Municipalidad de Ciudad Delgado plasmó en una ordenanza municipal el cobro de \$17.50 por cada fotocopia simple, no se cumplió el

límite fijado por el legislador en la LAIP, excediendo injustificable y arbitrariamente dicho cobro en comparación al precio de coste⁶ para una fotocopia simple.

Este Instituto considera oportuno aclarar que a pesar de la existencia de una ordenanza municipal que establece el cobro, esto contradice lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública; cuerpo normativo que posee mayor rango jerárquico y por tanto al entrar en conflicto con una ordenanza, deberá prevalecer lo establecido en la LAIP.

V. En conclusión, la **OPAMSS** debe realizar un cobro apegado tanto a la Constitución de la República como a los límites establecidos por el legislador en la Ley de Acceso a la Información Pública. Dicho cobro debe enmarcar únicamente los costos de reproducción y envío (si lo hubiese) teniendo en cuenta el precio de coste promedio.

Asimismo, la **OPAMSS** deberá dar aviso a la **Municipalidad de Ciudad Delgado** de lo resuelto en este caso, a efectos de que armonice los costos de reproducción –en materia de acceso a la información pública– establecidos en su Ordenanza de Tasas por Servicios Prestados por la OPAMSS, en el menor tiempo posible.

C. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cn., 33, 94, 96 letra “b” y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve:**

a) Revocar la resolución emitida por la Oficial de Información de la **Oficina de Planificación del área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)**, el 7 de diciembre del 2015.

b) Ordenar a la **OPAMSS**, que en el plazo de tres días hábiles, contados a partir de la presente notificación, entregue al ciudadano **Mario Arturo Alegría** la información

⁶ “**A precio de coste**” Loc. adv. Por el precio y gastos que tiene algo, sin ganancia ninguna. *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia de la Lengua Española (RAE). Puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://dle.rae.es/?id=TvdmYgx>

solicitada, cobrándole únicamente los costos, en los términos que establece la Ley de Acceso a la Información Pública; es decir, únicamente cobrando por el costo de reproducción y envío.

c) Requerir a la **titular** de la **OPAMSS**, que en el plazo de veinticuatro horas, después de fenecido el lapso para la entrega de información remita a la Unidad de Fiscalización de este Instituto informe de cumplimiento de la presente resolución, el cual también podrá ser remitido de manera electrónica a la dirección fiscalización@iaip.gob.sv.

d) Ordenar a la **OPAMSS**, que por medio de su titular, de aviso en un plazo de cinco días hábiles a la **Municipalidad de Ciudad Delgado** de lo resuelto en el presente caso, a efectos de que armonice sus ordenanzas con las limitantes constitucionales y legales para la reproducción de documentación en materia de acceso a la información pública. Para ello, deberá informar a este Instituto de las diligencias realizadas con dicha municipalidad en un plazo de veinticuatro horas posterior al vencimiento del plazo anterior.

e) Publicar esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.-

-----ILEGIBLE-----J. CAMPOS-----H FUNES-----ILEGIBLE-----
PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE
LASUSCRIBEN*****RUBRICADAS*****

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

UM/CG