

**NUE 258-A-2018 (RC)**

**Guerra Reyes contra Municipalidad de Chalatenango**

**Resolución Definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las catorce horas con quince minutos del once de octubre de dos mil diecinueve.

*Descripción del caso*

I. El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Nancy Filomena Guerra Reyes**, en adelante el apelante, en contra de la resolución emitida por la oficial de información de la **Municipalidad de Chalatenango**, el 5 de diciembre del año 2018, sobre la información consistente en:

*“Empresas, negocios o establecimientos comerciales que poseen rótulos o vallas publicitarias instaladas en el Municipio de Chalatenango detallando lo siguiente: nombre de la empresa, fecha de inscripción del rótulo o valla publicitaria, tamaño del rótulo y el monto mensual que pagan a esta municipalidad por mantener dichos rótulos o vallas publicitarias, en el período comprendido de enero 2017 a noviembre 2018”.*

Por su parte, la oficial de información de la **Municipalidad de Chalatenango** resolvió: “que el Jefe de Administración Tributaria Municipal expresó que la información requerida, es de carácter confidencial según lo establecido en el Art. 86 de la Ley General Tributaria Municipal (LGTM), ya que esta información permite individualizar a un solo contribuyente; asimismo, argumentó que el artículo al que se hace alusión se sustenta con base al Art. 110 literal i) de la LAIP. En ese sentido, al hacer entrega de lo solicitado se incurriría en una falta grave según el Art. 76 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). No obstante se hizo del conocimiento a la apelante que la información relativa a los montos a pagar por elementos publicitarios están regulados en la ordenanza de tasas por servicios municipales publicados en el Diario Oficial. Tomo n° 407, página 142 literal h), el

cual hace alusión a los valores a cancelar de las licencias por modificación, instalación y mantenimiento del elemento publicitario”.

Al respecto, la apelante manifestó que: “se encuentra inconforme con la resolución emitida porque la información solicitada no requería datos de contribuciones con base a los Arts. 3, 4, 5 y 6 de la LGTM ya que en estos se define cuáles son las distintas clases de tributos municipales, además no reúne los elementos de la información requerida porque las contribuciones especiales municipales deben ser derivadas de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas relacionadas por los municipios, y para el caso en comento es respecto a pagos por espacios publicitarios ya sean rótulos o vallas publicitarias”.

**II.** El Instituto admitió la apelación y designó al Comisionado **René Eduardo Cárcamo**, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución. En plena observancia y respeto al Derecho de Defensa y Audiencia que debe imperar en todo procedimiento administrativo, de conformidad con el artículo 88 de la LAIP, se corrió traslado a la Municipalidad de Chalatenango para que rindiera su informe.

En dicho informe, la Municipalidad de Chalatenango por medio de su Alcalde Municipal José Rigoberto Mejía Menjívar —en lo medular— ratifica la resolución emitida por la oficial de información, por las consideraciones siguientes: “En este caso la solicitante no está requiriendo información general, para fines estadísticos como lo indica la parte final del Art. 86 de la LGTM, ya que en este caso se está solicitando información que permitiría la individualización de un solo contribuyente, conociendo para cada contribuyente que se encuentre en este listado, desde cuándo se ha instalado el o los elementos publicitarios, las medidas del mismo que proporcionan la base imponible y sobre todo el pago mensual (tributación) realizada por cada contribuyente en concepto de elementos publicitarios, siendo todos estos de interés exclusivo para los sujetos relacionados, la municipalidad y sujeto pasivo, ya que en estos últimos se deriva la responsabilidad y obligatoriedad de su pago y no en un tercero”.

También afirmó que la municipalidad no cuenta con la autorización del sujeto pasivo para hacer pública su información, autorización que debería solicitar la interesada en caso de

requerir dicha información, lo cual está regulado en el inciso segundo del Art. 86 de la LGTM.

**III.** En la audiencia oral comparecieron los apoderados de la apelante David Esau Mena Pérez y Pedro Antonio Torres Perdomo, así como el apoderado de la Municipalidad de Chalatenango Eduardo Franco Núñez, en ella se escucharon sus argumentos, donde los apoderados de la apelante afirmaron que el cobro sobre la valla publicitaria no le estaba siendo aplicado de manera equitativa a su representada, debido a ello está sufriendo un agravio económico. Que en ningún momento su apoderada solicitó cuánto es el impuesto que pagan las empresas o personas naturales al municipio por sus ingresos mensuales, sino el monto que pagan las empresas o personas naturales al municipio por tener una valla publicitaria.

Por parte del apoderado del ente obligado, ratificó los argumentos vertidos en el desarrollo de este procedimiento; afirmando que el hecho de requerir el monto que pagan las empresas o personas por tener vallas publicitarias, deviene de un hecho generador de tributos, donde las empresas o personas solicitan a la administración municipal, el permiso para instalar vallas publicitarias en la jurisdicción del municipio; por lo que, el Art. 86 de la LGTM expresamente clasifica ese hecho como información de carácter confidencial.

### **Análisis del caso**

El análisis jurídico del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** Principio de máxima publicidad y sus efectos; **(II)** Examen del caso en torno a la procedencia de entrega de la información solicitada, si la restricción a su divulgación impuesta por la norma le es aplicable o no.

**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”<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

El Art. 4 letra “a” de la LAIP, establece el principio de máxima publicidad como 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. En ese orden de ideas, 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 CIDH, 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”<sup>3</sup>.

También, se puede interpretar que los tres efectos del principio de máxima publicidad frente a la información que produzca, administra o se encuentra en poder de los entes obligados<sup>4</sup>, son que: a) el derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción<sup>5</sup>; b) la carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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](http://www.oas.org/cji/CJI- RES_147_LXXIII- O- 08.p)

<sup>3</sup> CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

<sup>4</sup> El Art. 7 de la LAIP, contiene quienes son los entes obligados a la mencionada ley.

<sup>5</sup> 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 solicitada<sup>6</sup>; y, c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación<sup>7</sup>.

**II. A.** De acuerdo con el art. 10 número 18 de la LAIP, “los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados, especificando sus titulares, montos, plazos, objeto y finalidad”, constituye información pública oficiosa; es decir, aquella que los entes obligados deben poner a disposición del público sin necesidad que un particular la solicite. Esta información es aplicable a los municipios en virtud del art. 17 de la LAIP, pero como tal no son datos tributarios, pues no está referida a la información contenida en declaraciones hechas con fines impositivos por contribuyentes, responsables y terceros.

**B.** El Art. 110 de la LAIP establece que esta ley se aplicará a “toda la información que se encuentre en poder de los entes obligados”, quedando derogadas “todas las disposiciones contenidas en leyes generales o especiales que la contraríen”, exceptuándose de ese régimen aquellas que la misma Ley cita en forma expresa y con carácter restrictivo, entre estas: el literal “i”. Las contenidas en leyes tributarias relativas a la confidencialidad de la información contenida en declaraciones hechas con fines impositivos”.

Aunque este Instituto ha sostenido que el derecho de acceso a la información no es ilimitado, pues la fórmula normal de actuación de la Administración Pública debe tender a permitir el permanente acceso concreto y efectivo a la información, lo que resulta de la aplicación del principio de máxima publicidad (Arts. 4 letra “a”. y 5 de la LAIP) según el cual, el acceso a la información es la regla y su reserva, la excepción; también se ha dicho que cualquier limitación al libre acceso debe fundarse en una disposición legal anterior de interpretación restrictiva que especifique el tipo de información, la duración de la restricción y que además sea conforme a la Constitución, por lo que esa limitación debe estar justificada en razones que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinadas.

---

<sup>6</sup> Ídem

<sup>7</sup> Ídem

Consagrado 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 de entregar la información solicitada está fundamentada en una norma que específicamente se refiere a la confidencialidad de las declaraciones y conjunto de datos que la administración tributaria municipal recibe de los contribuyentes, responsables y terceros, en el ejercicio y desarrollo de su potestad tributaria, de conformidad con el art. 204 ordinales 1º y 6º de la Constitución.<sup>8</sup>

En efecto, el Art. 86 de la LGTM se refiere a la información que se encuentra en poder del municipio en virtud de su competencia para requerir y resguardar la información tributaria de sus administrados y es exclusivamente sobre esta, que dicho artículo establece su carácter confidencial, sin que pueda interpretarse -por analogía- que esa confidencialidad tenga un alcance general para todas sus actuaciones o en el ejercicio de otras funciones, ni que sea extensiva a la información que posee la municipalidad en su función de autorizar otros actos como el de poseer rótulos o vallas publicitarias instaladas en el Municipio de Chalatenango detallando lo siguiente: nombre de la empresa, fecha de inscripción del rótulo o valla publicitaria, tamaño del rótulo y el monto mensual que pagan a esta municipalidad por mantener dichos rótulos o vallas publicitarias, en el período comprendido de enero 2017 a noviembre 2018. Entender de otro modo el Art. 86 de la LGTM constituiría una restricción genérica y por lo tanto violatoria del derecho humano de acceso a la información.

---

<sup>8</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública, Resolución Definitiva, Referencia: NUE 23-A-2013 (El Salvador, 2013).

Al analizar el Art. 110 de la LAIP se concluye que todas las disposiciones legales que regulan el secreto, reserva o confidencialidad de la información pública quedan derogadas con excepción de las que se expresan en dicho artículo. Bajo esta premisa el Art. 86 de la LGTM, si bien no queda derogado, requiere de un examen prolijo que permita determinar si en casos específicos la naturaleza de la información que se encuentra en poder del ente obligado, en virtud de su potestad tributaria, puede o no divulgarse al público.

En ese sentido, como se dijo anteriormente el Art. 10 número 18 de la LAIP dispone como información pública oficiosa la relativa a los permisos otorgados por el ente obligado, especificando sus titulares, montos, plazos, objeto y finalidad. Por tanto, respecto al nombre de empresas, negocios o establecimientos comerciales que poseen rótulos o vallas publicitarias instaladas en el Municipio de Chalatenango detallando lo siguiente: nombre de la empresa, fecha de inscripción del rótulo o valla publicitaria, tamaño del rótulo y el monto mensual que pagan a esta municipalidad por mantener dichos rótulos o vallas publicitarias, en el período comprendido de enero 2017 a noviembre 2018, se colige que es un listado o enumeración ordenada de los nombres de los **titulares** o **licenciatarios** en cualquier municipio, es información pública oficiosa, independientemente sean personas naturales o jurídicas.

Aunque es indiscutible que los datos personales pertenecen a cada titular y que las leyes **-en determinados casos especiales-** preserven la intimidad de las personas a fin de no revelar sus nombres, dicha prohibición tampoco debe suponer una generalización, máxime cuando el Art. 10 número 18 de la LAIP se refiere en términos bastante amplios a dar a conocer “los permisos” otorgados por el ente obligado, especificando “sus titulares”. Dicho de otro modo, los nombres, aunque son datos personales, no siempre están sujetos a reserva o confidencialidad.<sup>9</sup>

Además, teniendo como un factor determinante en ese procedimiento, lo manifestado por los apoderados de la apelante, que la Municipalidad de Chalatenango realiza un cobro

---

<sup>9</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública, Resolución Definitiva, Referencia: NUE 23-A-2013 (El Salvador, 2013).

diferenciado a su representada por poseer rótulos o vallas publicitarias en el municipio; en ese sentido, consideramos que procede la revocatoria de la resolución impugnada y ordenar al ente obligado que entregue la información solicitada por la apelante, en cuanto a: “empresas, negocios o establecimientos comerciales que poseen rótulos o vallas publicitarias instaladas en el Municipio de Chalatenango detallando lo siguiente: nombre de la empresa, fecha de inscripción del rótulo o valla publicitaria, tamaño del rótulo y el monto mensual que pagan a esta municipalidad por mantener dichos rótulos o vallas publicitarias, en el período comprendido de enero 2017 a noviembre 2018”.

### *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 “d” y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve**:

a) **Revocar** la resolución emitida por la oficial de información de la **Municipalidad de Chalatenango**, de fecha 5 de diciembre de 2018, que denegó el acceso a la información relativa a: “Empresas, negocios o establecimientos comerciales que poseen rótulos o vallas publicitarias instaladas en el Municipio de Chalatenango detallando lo siguiente: nombre de la empresa, fecha de inscripción del rótulo o valla publicitaria, tamaño del rótulo y el monto mensual que pagan a esta municipalidad por mantener dichos rótulos o vallas publicitarias, en el período comprendido de enero 2017 a noviembre 2018”.

b) **Ordenar a Municipalidad de Chalatenango** que a través de su oficial de información, dentro del plazo de **cinco días hábiles** contados a partir del siguiente a la notificación de esta resolución, proporcione a **Nancy Filomena Guerra Reyes** la información relativa a: “Empresas, negocios o establecimientos comerciales que poseen rótulos o vallas publicitarias instaladas en el Municipio de Chalatenango detallando lo siguiente: nombre de la empresa, fecha de inscripción del rótulo o valla publicitaria, tamaño del rótulo y el monto mensual que pagan a esta municipalidad por mantener dichos rótulos o vallas publicitarias, en el período comprendido de enero 2017 a noviembre 2018”, por ser información pública. En los términos establecidos en la presente resolución, requiriéndoselo para tal efecto al Jefe de la Unidad Administrativa Tributaria Municipal de ese ente obligado.



**c) Ordenar** a la **Municipalidad de Chalatenango** que dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la obligación contenida en la letra b) de esta parte resolutive, el cual incluya un acta en la que conste la documentación entregada a la apelante, así como su recepción; bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio. Este informe puede ser remitido vía electrónica a la dirección: **oficialreceptor@iaip.gob.sv**.

**d) Hace saber a las partes** que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario.

**e) Remitir** el presente expediente a la **Unidad de Cumplimiento** de este Instituto para verificar la eficacia de esta resolución.

**f) Publicar** esta resolución oportunamente.

*Notifíquese.-*

-----ILEGIBLE-----AGREGORI-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----  
PRONUNCIADO POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LO  
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"