

NUE ACUM 122 y 123-A-2019 (CM)

López y otros contra Ministerio de Hacienda (MH)

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas con veintisiete minutos del diecisiete de julio del dos mil veinte.

Descripción del caso:

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Jaime Alberto López y Sonia Beatriz Hernández Chacón**, en adelante “los apelantes”, en contra de las resoluciones emitidas por el oficial de información del **Ministerio de Hacienda (MH)**, con referencia UAIP/RES.0156.1/2019; y, UAIP/RES.0134.3/2019.

En relación a la información solicitada, los apelantes requirieron la información consistente en:

- Primera solicitud: Detalle del flujo de la caja fiscal del 1 de enero al 31 de marzo de 2019.
- Segunda solicitud: Detalle de egresos (comprobantes de egreso fiscal) registrados en el SAFI que fueron devengados durante el mes de diciembre de 2018 por las instituciones obligadas (según el artículo 2 de la Ley de Administración Financiera del Estado). Se pide que por cada egreso se incluyan al menos los siguientes datos: número de referencia, fecha de emisión, código presupuestario (completo, hasta el nivel de objeto específico), nombre del suministrante, descripción del bien o servicio, valor y fecha de registro. Además, se pide que los datos sean proporcionados en formato digital procesable.

Por su parte, el Oficial de Información del **MH** resolvió lo siguiente: En relación con la primera solicitud se aclaró a el y la solicitante que el **MH** se haya inhibido de proporcionar dicha información en razón que el artículo 20 de la Ley de Responsabilidad Fiscal establece que esa dependencia “deberá publicar anualmente los flujos de caja del Tesoro Público, una vez termine el ejercicio fiscal en vigencia y una vez rendido el informe de Ejecución Presupuestaria; y en relación con la segunda solicitud, resolvió aclarar que la

información requerida no se registra en comprobantes de egreso fiscal sino por medio de aplicación informática SAFI Fase II Devengado y Pagado, agregando que esos registros que están en custodia del Ministerio de Hacienda son el resultado de operaciones financieras registradas por las unidades ejecutoras (ministerios, entidades descentralizadas, etc), por lo que la información solicitada debe ser requerida directamente a cada una de esas unidades.

En razón de lo anterior, los apelantes expresan que: a) La interpretación que hace el Ministerio de Hacienda es que el artículo 20 de la Ley de Responsabilidad Fiscal restringe el acceso a la información de los flujos de caja, mientras no haya concluido el ejercicio fiscal correspondiente y no se haya rendido el informe de Ejecución Presupuestaria; también, advierten que la obligación de “publicar” no es equivalente a la de garantizar el acceso a la información. El derecho de acceso es mucho más amplio, conforme lo regula la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). En ese sentido, la obligación de publicar anualmente esa información de ninguna manera restringe el derecho de acceder a la misma mediante el mecanismo de solicitud o de consulta una vez ha sido generada.

En relación a la segunda solicitud, manifiestan que la información que se está solicitando es de carácter pública. Si bien es cierto, el **MH** no es el ente que la genera, es esa dependencia la que tiene el registro consolidado de los egresos. Asimismo, que la Ley de Acceso a la Información no limita la obligación de entregar información al hecho de ser generada, sino de que esté en poder del ente al que se hace requerimiento. En consecuencia, ya que el **MH** tiene en su poder esta información, según el criterio del y la suscrita, está en la obligación de brindar el acceso a la misma.

Este Instituto admitió la apelación y designó al comisionado José Alirio Cornejo Najarro. No obstante debido a incapacidad médica se reasignó su tramitación a la comisionada Cesia Yosabeth Mena Reina. 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 Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), se requirió a dicho Ministerio que rindiera el informe de ley.

En dicho informe, suscrito por Nelson Eduardo Fuentes Menjívar, en calidad de Ministro de Hacienda, se expuso lo siguiente:

- Respecto a la solicitud de información consistente en “el detalle del flujo de caja fiscal del 1 de enero al 31 de marzo de 2019”, el artículo 20 de la Ley de Responsabilidad Fiscal reformado, limita de manera temporal el acceso a dicha información, al establecer los siguientes parámetros: 1. “deberá publicar anualmente los flujos de caja del Tesoro Público, una vez que termine el ejercicio fiscal en vigencia; y, 2. “una vez rendido el informe de ejecución presupuestaria. En este sentido la ley expresamente da la pauta a partir de cuándo la información solicitada deberá estar a disposición de los ciudadanos.
- En relación a la segunda solicitud expone que: Este Ministerio no es propietario de los registros y documentación de la gestión financiera de cada ente obligado, debido a que las operaciones son llevadas a cabo por las instituciones públicas, mediante el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI). Dichas operaciones financieras y presupuestarias, una vez finalizados los procesos de agregación y consolidación, es que contribuyen al cumplimiento de las funciones que nada en Art. 105 literal K) de la Ley AFI, relativos a preparar anualmente el informe correspondiente a la liquidación del presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del patrimonio fiscal, para que el Ministerio de Hacienda cumpla con las disposiciones de la Constitución de la República de presentar el informe de labores de la administración pública en el año transcurrido de conformidad al Art. 168 ordinal 6° de la Constitución de la República de El Salvador.

La realización de la audiencia oral fue llevada a cabo con la comparecencia de ambas partes. Dicha audiencia estuvo compuesta por la fase probatoria, argumentos iniciales y finales. Durante el desarrollo de la misma, la representación del **MH** hizo entrega de la copia simple de la documentación denominada “ejecución flujo de la caja fiscal del uno de enero al treinta y uno de marzo de dos mil diecinueve”, con la cual manifiestan dar respuesta a lo solicitado por la parte apelante, respecto al *detalle del flujo de caja fiscal del 1 de enero al 31 de marzo de 2019*. Acto seguido, la parte apelante recibe dicha información y posterior al análisis de la misma, manifestó conformidad con lo entregado por el **MH**, desistiendo de seguir con el procedimiento de apelación relacionado a dicha solicitud.

En razón de lo anterior, se sobresee al **MH** respecto a la información consistente en “*detalle del flujo de la caja fiscal del 1 de enero al 31 de marzo de 2019*”, por haber manifestado la parte apelante la conformidad con la documentación recibida. Lo anterior, según lo establecido en el artículo 98 literal “d” de la LAIP.

En relación a la solicitud respecto al detalle de egresos, el ente obligado entregó en calidad de prueba copia certificada del documento denominado instructivo SAFI-DGT-DGCG N° 005/2001, manifestando que es un antecedente en el que se definían los requisitos y el contenido de los Comprobantes de Egreso Fiscal, en el cual se detallaban una serie de elementos o información pertinente a los gastos que se respaldaban a través de ese documento, expresando que la pertinencia de la misma es presentar las disposiciones que en el año 2001 estaban vigentes y regulaban el CEF, el cual era resguardado por aquellas instituciones que no tenían el sistema informático del SAFI, y registraban sus operaciones conforme al CEF. Entonces va referenciado a ese antecedente en el que había una centralización de operaciones. Ante lo presentado, la parte apelante manifiesta que lo solicitado no se refiere a Comprobante de Egreso Fiscal, que es el documento presentado, sino que la solicitud consiste en el detalle de egresos registrados en el SAFI que fueron devengados durante el mes de diciembre de 2018 por las instituciones obligadas conforme al art. 2 Ley SAFI, y en término general hablan de CEF, es decir comprobantes que muestran que se han dado esas transacciones en el SAFI y ese registro debe de contener los campos detallados en la solicitud. En razón de lo anterior, y posteriormente a lo analizado por parte de los Comisionados y Comisionadas de este Instituto, deciden admitir la misma por considerar que es pertinente con el objeto de controversia.

Previo al análisis del caso correspondiente en la presente resolución, es importante delimitar el objeto de controversia de la misma, el cual se delimitará a la información consistente en: *Detalle de egresos (comprobantes de egreso fiscal) registrados en el SAFI que fueron devengados durante el mes de diciembre de 2018 por las instituciones obligadas (según el artículo 2 de la Ley de Administración Financiera del Estado). Se pide que por cada egreso se incluyan al menos los siguientes datos: número de referencia, fecha de emisión, código presupuestario (completo, hasta el nivel de objeto específico), nombre del*

suministrante, descripción del bien o servicio, valor y fecha de registro. Además, se pide que los datos sean proporcionados en formato digital procesable.

Análisis del caso:

Para resolver la controversia se analizará el caso de la siguiente manera: I) Derecho de acceso a la información pública (DAIP), II) breve referencia al principio de rendición de cuentas; y III) aplicación al caso en estudio.

I) El acceso a la información pública es un derecho constitucional “implícito”, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn.), pero que tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el Art. 6 de la Cn y del principio democrático del Estado Art. 85 de la carta magna. El DAIP comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas, o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan “interés público”. Este “derecho a saber” se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a las informaciones en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.

II) El carácter de derecho fundamental del acceso a la información propicia el afianzamiento de democracias transparentes y efectivas, facilita la rendición de cuentas y genera un debate público permanente, sólido e informado. Desde esta perspectiva el acceso a la información prepara a las personas para asumir un papel activo en el gobierno, mediante la construcción de una opinión individual y colectiva fundada sobre los asuntos públicos, lo que les permite una participación política mejor orientada, deliberante y responsable, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. En dicho sentido, este nivel de contraloría ciudadana incentiva a los gobiernos a utilizar los recursos estatales efectivamente para el bien colectivo y reduce los espacios para la opacidad.

En relación con lo anterior se encuentra el *principio de rendición de cuentas*, dado que cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de

explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas¹. Dicho principio exige que los gobiernos y demás sujetos públicos obligados garanticen la transparencia de sus procesos y actuaciones, además de explicar las decisiones que adoptan².

III) La información solicitada por la parte apelante consiste en: “detalle de egresos (comprobantes de egreso fiscal) registrados en el SAFI que fueron devengados durante el mes de diciembre de 2018 por las instituciones obligadas (según el artículo 2 de la Ley de Administración Financiera del Estado). Se pide que por cada egreso se incluyan al menos los siguientes datos: número de referencia, fecha de emisión, código presupuestario (completo, hasta el nivel de objeto específico), nombre del suministrante, descripción del bien o servicio, valor y fecha de registro. Además, se pide que los datos sean proporcionados en formato digital procesable.”

En cuanto a lo solicitado, es importante hacer algunas acotaciones sobre el Sistema SAFI:

Según lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, el Sistema de Administración Financiera (SAFI) se creó con la finalidad de establecer, poner en funcionamiento y mantener en las instituciones y entidades del sector público en el ámbito de dicha ley el conjunto de principios, normas, organizaciones, programaciones, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad gubernamental.

Asimismo, el artículo 9 de dicha ley establece que el **MH** es el órgano rector del SAFI y le corresponde al Ministro la dirección general de la administración financiera.

En el artículo 10 del mismo cuerpo normativo se establece que la aplicación del SAFI se hará a través de los subsistemas siguientes: subsistema de presupuesto, de tesorería, de inversión y crédito público, y de contabilidad gubernamental.

¹ Valverde Loya, Miguel Angel. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México. Consultado en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf

² INAI. Curso sobre la ley federal de transparencia y acceso a la información pública. Principios que rigen el derecho a la información pública y la transparencia. Consultado en <http://cevisaipublica.ifai.org.mx/cursos/lftaip2/m2-14.html>.

En cuanto a lo establecido en el Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera del Estado, es importante destacar que como parte de los principios que rigen al subsistema de presupuesto se encuentra el de “difusión”, el cual abarca que el contenido del presupuesto debe ser ampliamente difundido ya que constituye el esfuerzo del gobierno para atender los servicios que le han sido encomendados y los cuales son financiados con las contribuciones de todos los ciudadanos, a través del pago de sus impuestos.

En cuanto a la red informática del SAFI, el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera, establece que la base central de la red del SAFI que se interrelacionará con las correspondientes redes de las Direcciones Generales de los Subsistemas y con cada una de las instituciones ejecutoras comprendidas en el artículo 2 de la Ley será administrada por el MH.

En razón de lo anterior, puede retomarse que el **MH** es el órgano rector del SAFI, y que por medio del subsistema de presupuesto se tiene la información solicitada, así como que uno de los principios que rigen a dicho subsistema es el de difusión.

Acto seguido, es importante retomar que tanto en el informe de ley rendido por el titular del **MH**, como en el desarrollo de la audiencia oral correspondiente al presente caso, se estableció que el ente obligado se limita a cumplir con el rol de “custodio de la información” en virtud que es el responsable del almacenamiento y aseguramiento de la información.

En razón de lo expuesto por el ente obligado, es preciso acotar que la negativa de entrega de la información debe ser por escrito, especificando la causa legal invocada, con las razones que en cada caso motiven la decisión. La denegatoria de la información, establece de manera taxativa las causas que puedan originarla (inexistencia de lo solicitado, reserva de la información o que lo requerido sea confidencial), dejando prácticamente nula la posibilidad de realizar esta acción de manera discrecional.

Conforme a lo anterior, este Instituto advierte que respecto a la información solicitada en ningún momento se estableció por parte del ente obligado alguna de las causales establecidas en la ley para denegar la información solicitada; es decir, que dicha información no existiera, que se encuentre reservada o que la misma es catalogada como confidencial.

Únicamente se limitó a establecer que el **MH** no es el ente que genera la información y solamente la posee en calidad de custodio. Sin embargo, el artículo 2 de la LAIP, establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o **en poder** de las instituciones públicas y demás entes obligados; por lo que la citada disposición habilita a requerir toda la información que se encuentra en los entes obligados, de igual forma a recibirla independientemente de si estos la han generado o no.

En consecuencia, correspondía al **MH** justificar la negativa de acceso a la información en alguna de las causales establecidas en la LAIP para limitar de forma legal el acceso a lo solicitado; sin embargo, solamente se limitó a establecer que la información solicitada no es generada por dicha institución y que solamente es “custodio de la información” por lo que no puede entregarla.

Con base a lo anterior, este Instituto considera que no se acreditó ninguna de las causales establecidas por la ley que impida el acceso a la información solicitada, por lo que deberá de entregarse la información solicitada por los ciudadanos.

Decisión del caso:

a) **Sobreseer** al **Ministerio de Hacienda** del recurso de apelación relacionado a la información consistente en “detalle del flujo de la caja fiscal del 1 de enero al 31 de marzo de 2019”, con base a lo establecido en el artículo 98 literal “d” de la LAIP.

b) **Revocar** la resolución emitida por el oficial de información del **Ministerio de Hacienda**, el 14 de mayo de 2019.

c) **Ordenar** al **Ministerio de Hacienda** que, a través de su oficial de información, dentro del plazo de **veinte días hábiles** contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, entregue a los apelantes la información siguiente: *detalle de egresos (comprobantes de egreso fiscal) registrados en el SAFI que fueron devengados durante el mes de diciembre de 2018 por las instituciones obligadas (según el artículo 2 de la Ley de Administración Financiera del Estado). Se pide que por cada egreso se incluyan al menos los siguientes datos: número de referencia, fecha de emisión, código presupuestario (completo, hasta el nivel de objeto específico), nombre del suministrante, descripción del*

bien o servicio, valor y fecha de registro. Además, se pide que los datos sean proporcionados en formato digital procesable.

d) Ordenar al Ministerio de Hacienda que, en el plazo de cuatro días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la obligación contenida en la letra d) de esta parte resolutive, en el que conste la entrega de la documentación solicitada por los apelantes; bajo pena de iniciar el procedimiento sancionatorio respectivo. Este informe puede ser remitido por vía electrónica a la dirección: oficialreceptor@iaip.gob.sv

e) Hacer saber a las partes que contra este acto no cabe recurso en esta sede administrativa de conformidad con el artículo 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, si así se considerase necesario.

f) Remitir el presente expediente a la **Unidad de Cumplimiento** para que se verifique la ejecución de la presente resolución.

g) Publíquese esta resolución oportunamente.

Notifíquese.-

-----S.C.PEREZSANCHEZ-----C.L.E.-----A.GRÉGORI-----
PRONUNCIADAPOR LAS COMISIONADAS Y EL COMISIONADO QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"