

NUE 91-A-2015 (JC)

██████████ contra la Policía Nacional Civil (PNC)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IAIP): San Salvador,
a las once horas y diez minutos del veintinueve de julio de dos mil quince.

El presente procedimiento ha sido promovido por el ciudadano ██████████, en adelante “el apelante”, contra la resolución emitida por la Oficial de Información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, el 18 de mayo de este año, mediante la cual declaró la inexistencia de la información solicitada.

A. ANTECEDENTES DE HECHO

I. El 5 de mayo de este año, ██████████ solicitó a la **PNC** la siguiente información: “Copia del video de un accidente ocurrido el día 3 de mayo de 2014, con inspección N° 3183, ocurrido sobre la 4ª Calle Poniente donde estaba involucrado el vehículo ██████████ ██████████”.

La Oficial de Información de la **PNC** denegó la información solicitada debido a que “la implantación de las cámaras de video vigilancia en el sector de la 4ta Calle Poniente, San Salvador, se realizó un mes después de ocurrido el accidente mencionado (...) motivo por el cual no se tiene ninguna información en (la) base de datos del Sistema de Vigilancia Electrónica”. Asimismo, señaló que ese tipo de información está clasificada como reservada.

El ciudadano adujo en su apelación que el Oficial de Información resolvió declarar inexistente la información por un error, puesto que se consignó la fecha del año 2014, siendo lo correcto 2015.

II. Admitido el recurso, se requirió a la **PNC** que rindiera el informe justificativo del Art. 88 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), en el cual se ratificó lo

actuado y se pidió el sobreseimiento del procedimiento. Posteriormente, se presentó como prueba la certificación de la declaratoria de reserva respecto de “videos e imágenes captados por las diferentes cámaras del Centro de Control de Video Vigilancia de la División de Emergencias 9-1-1”.

III. Durante la audiencia oral ninguna de las partes aportó pruebas.

El apelante manifestó en sus alegatos que le fue denegada la información debido a un error en la fecha del accidente de tránsito, no obstante que en su solicitud consignó el número de la inspección y por tanto, ese dato era suficiente para localizar la información. También expresó su inconformidad con la reserva de la misma porque tales videos son difundidos en los medios de comunicación.

El apoderado de la **PNC** ratificó todo lo actuado en el procedimiento y dijo desconocer el motivo de la reserva de la información.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El punto medular consiste en determinar si la información solicitada debe estar clasificada como reservada, luego de advertirse que su declaratoria de inexistencia se produjo por un error en cuanto al año en que ocurrió el evento, mismo que resulta irrelevante para el derecho de acceso a la información pública (DAIP) cuando en la solicitud existen otros elementos que permiten identificar la información de que se trata.

En ese sentido, el análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: en primer lugar, breves consideraciones sobre el DAIP y sus límites (**I**); en segundo lugar, análisis de los argumentos plateados para considerar la información solicitada como reservada de acuerdo a la prueba presentada (**II**); y finalmente, en caso de ser necesario, se desarrollará lo referente a otros aspectos surgidos en el análisis de la información (**III**).

I. La LAIP es el instrumento legal que desarrolla los fines, principios y mecanismos para proteger el derecho a solicitar y a recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas o cualquier otra entidad o persona que administre

recursos públicos o, en su caso, a que se indique la institución o la autoridad a la cual debe requerirse la información¹.

De conformidad con los principios de la LAIP, la información pública debe entregarse al solicitante de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos, sencillos y expeditos².

Asimismo, los límites al libre acceso a la información pública deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular. **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 arbitraria al DAIP significará un incumplimiento o un abuso de los deberes del cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe³.

La LAIP establece supuestos de restricción justificada a la información en poder de los entes obligados, los cuales incluyen la **información reservada**, que es definida como aquella información pública que por razones previamente establecidas por la ley (Art. 19 de la LAIP) se excluye temporalmente del conocimiento del público, puesto que su difusión podría perjudicar el interés general. Cada institución pública se encarga de clasificar la información tomando en cuenta la legalidad y razonabilidad del porqué se decide temporalmente excluirla del acceso público. Es importante señalar que estas causales son taxativas y tienen que estar previamente establecidas en la ley.

Asimismo, se encuentra la **información confidencial** que consiste en “información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”⁴, como bien podrían ser el

¹ Art. 2, 7 y 68 de la LAIP

²Op. Cit. 1.

³Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159

⁴ Tal como lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional en la sentencia de amparo de fecha 10 octubre de 2014, de referencia 110-2014, y la que en él se cita: Sentencia de amparo de fecha 25 de julio de 2014, de referencia 155-2013.

derecho a la intimidad personal, al honor o a la autodeterminación informativa (Art. 6 letra “a” “b” “f” de la LAIP).

El derecho a la autodeterminación informativa, según la jurisprudencia constitucional de nuestro país, tiene por objeto preservar la información de las personas que se encuentra contenida en registros públicos o privados frente a su utilización arbitraria, sin que necesariamente se deba tratar de datos íntimos. Desde esa perspectiva, el ámbito de protección del aludido derecho no puede entenderse limitado exclusivamente a determinado tipo de datos —es decir, los sensibles o íntimos— pues, lo decisivo para fijar el objeto que con este se busca conservar es la utilidad y el tipo de procesamiento que de la información personal se haga⁵.

En ese sentido, tal como lo establece el Art. 58 letra “b” de la LAIP, este Instituto tiene el mandato de garantizar el debido ejercicio del DAIP como la protección de la información personal, por lo que cada caso concreto debe analizarse prolijamente a efecto de establecer las medidas que concilien y ponderen ambos derechos. En consecuencia, antes de proceder a una negativa genérica de la información solicitada, deberá identificarse la posibilidad de obtener el consentimiento de los titulares de los datos, valorarse si se encuentra dentro de las causales para difundirla sin consentimiento (Art. 34 de la LAIP) o realizar el examen de proporcionalidad cuando se está en presencia de un motivo de interés general⁶.

Así las cosas, dado que la controversia se centra fundamentalmente en determinar si la información solicitada es reservada o no, este Instituto deberá pronunciarse antes si el caso en análisis se ubica en los supuestos taxativos establecidos en el Art. 19 de la LAIP, o verificar si esta reserva se ha hecho al margen de la Ley. Igualmente, en el caso de proceder a la elaboración de una versión pública de la información de conformidad con el Art. 30 de la LAIP.

⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, Sentencia Definitiva de Amparo emitida el 20 de octubre de 2014, de referencia 142-2012.

⁶ Op. Cita 5.

II. Dicho lo anterior deben valorarse las pruebas aportadas en este procedimiento y los motivos de la denegatoria de la información realizada por la **PNC**, garantizando el derecho de defensa y audiencia de ambas partes.

El derecho a la prueba es un derecho de naturaleza procesal de rango constitucional; sin embargo, ello no significa que este Instituto tenga que valorar cualquier medio de prueba que presenten las partes, máxime cuando estos puedan resultar irrelevantes para probar el fondo de lo controvertido, de modo que solo deben ser valorados aquellos que tienen conexión con los hechos alegados.

En ese orden de ideas, la **PNC** presentó como prueba la declaratoria de reserva, en la que fundamenta el secreto de la información en el Art. 19 letra “d” de la LAIP, que comprende: “la que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o salud de cualquier persona”; motivo de reserva que, a juicio de este Instituto, aplica cuando la divulgación de la información pública pone en real riesgo los derechos constitucionales antes citados, hecho que debe ser acreditado por el ente obligado que tiene la obligación de probarlo.

También la **PNC** alega el Art. 19 letra “f” de la LAIP, que expresa: “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 las leyes”; y la causal contenida en la letra “g” de la misma disposición, que establece: “la que comprometiera las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso”.

De acuerdo a este Instituto para que proceda la declaratoria de reserva se necesita la concurrencia de tres requisitos:

(i) Legalidad. El ejercicio legítimo de la facultad para reservar información pública debe enmarcarse dentro del ordenamiento legal vigente, para garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

(ii) Temporalidad. La declaratoria de reserva debe estar sujeta a un plazo definido, establecido en los términos de los Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” del RELAIP; pues, de

lo contrario, se vulnera el DAIP de los ciudadanos al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a su disposición.

(iii) Razonabilidad. No basta con que el ente obligado cite normativas que lo habiliten a denegar la información por considerarla reservada y que establezca el plazo; también es necesario que razone y fundamente la adopción de la misma, con lo que se pretende reducir la arbitrariedad de los funcionarios con potestad para denegarla.

Dicho lo anterior procede analizar si cada una de las reservas alegadas por la **PNC**, con base en el Art. 19 letras d, f y g de la LAIP, cumple con los requisitos antes mencionados y si se adecua con la naturaleza de la información solicitada.

A ese respecto, para que se cumpla con el requisito de **legalidad** no basta la mera invocación de la causa legal en que se fundamenta la declaratoria de reserva, sino que también es indispensable acreditar que se cumplen con las condiciones necesarias para su aplicación; es decir, que los hechos y circunstancias del caso concreto se ajustan a lo previsto por la ley.

Dado que la obligación de probar el daño que se produciría al revelar la información corresponde al ente obligado, la **PNC** debió aportar en este procedimiento todos los elementos que considerara necesarios para establecer que su entrega al ciudadano pone en peligro evidente la vida, la seguridad o salud de las personas; causa un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos; o compromete las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso.

Lejos de ello, el ente obligado durante el procedimiento se limitó a realizar alegaciones en abstracto sin precisar porqué consideraba que la información solicitada se enmarca en las causales aducidas del Art. 19 de la LAIP; todavía más, en la audiencia oral, el apoderado de la **PNC** señaló expresamente que desconocía los motivos de reserva de la información requerida, por lo que, en opinión de este Instituto, la restricción impuesta a la información requerida es absolutamente inaceptable.

Y es que resulta importante destacar que la **PNC** no aportó elemento alguno de prueba que permitiera identificar el daño que produciría entregar la información solicitada.

Dicho de otro modo, en el caso analizado, el ente obligado no acreditó de qué forma la publicidad de la información pone en riesgo los bienes jurídicos protegidos con la declaratoria de reserva.

En virtud que la reserva de la información adoptada por la **PNC** incumple con el requisito de legalidad es innecesario examinar el cumplimiento de los otros dos (temporalidad y razonabilidad), pues se requiere la concurrencia de todos ellos.

Por todo lo anterior se concluye que la declaratoria de reserva emitida por la **PNC** no ha sido adoptada de acuerdo con los parámetros de la LAIP, por lo que la información solicitada debe desclasificarse y debe entregarse al ciudadano, en los términos que a continuación se dirán.

III. Al analizar la información solicitada se advierte que si bien la grabación de una cámara de video vigilancia, ubicada en una vía pública, tiene como finalidad específica prevenir y aportar las imágenes como prueba para la persecución de hechos ilícitos; también dichas cámaras capturan imágenes de personas (datos personales) que realizan actividades cotidianas, por lo que autorizar su divulgación indiscriminada violaría el principio de finalidad; es decir, aquel que prescribe que los datos deben ser utilizados para un fin específico y legítimo⁷; y porque ello atentaría, además, contra el derecho a la autodeterminación informativa.

En tal sentido, este Instituto como doble garante de los derechos al acceso a la información y pública, y a la protección de datos personales en poder de los entes obligados (Art. 58 letra “b” de la LAIP), con el propósito de impedir que la información solicitada por el ciudadano sea utilizada para una finalidad distinta para la que se ha obtenido, instruirá a la **PNC** que elabore una **versión pública** del video solicitado con censura de las imágenes de las personas (por medio de difuminar o cualquier otro método) que eran ajenas al accidente de tránsito ocurrido el 3 de mayo de 2015, de conformidad al Art. 30 de la LAIP.

⁷ Op. Cita 5 y 6.

