

NUE 122 a 128-A-2015 (JC)

Sonja Christina Wolf contra Fiscalía General de la República (FGR)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador a las nueve horas cincuenta minutos del dieciocho de noviembre de dos mil quince.

Este procedimiento de apelación ha sido promovido por **Sonja Christina Wolf**, contra siete resoluciones emitidas por la Oficial de Información de la **Fiscalía General de la República (FGR)**, cinco de ellas emitidas el 1 de junio de 2015 y las dos restantes el 2 de junio de dicho año.

A. Descripción del caso

I. El 15 de mayo de 2015, la apelante efectuó 7 solicitudes de información en las que requirió a la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Fiscalía General de la República lo siguiente: **a)** documentos que indiquen qué pandillas juveniles, callejeras o maras existentes en El Salvador (especificando los nombres de los grupos), cuántos miembros han tenido a lo largo de los años (especificando el año), en cuántas clicas se dividen (especificando el año), el número de integrantes que tiene cada clicas, y en qué territorio (departamentos, municipios, colonias o barrios) mantienen su presencia; **b)** documentos que contengan el número de extorsiones denunciadas en El Salvador, al mes (desagregadas por departamento y municipio, colonia o barrio), a partir del año 2000; **c)** documentos que indiquen cuántos fiscales han solicitado su baja y han abandonado la institución por motivos de violencia, acoso o amenazas de las pandillas y/o extorsiones, a partir del año 2000, se solicitó desagregar las cifras por nivel de agente u oficial (básico, ejecutivo, superior), edad y sexo de la persona, último lugar de servicio, fecha y motivo de la baja o salida de la institución; **d)** documentos que indiquen cuántas casas abandonadas y/o casas “destroyer” existen según la Fiscalía General de la República (FGR), en qué fecha y lugar de El Salvador (departamento, municipios, colonias y barrios). Asimismo, los documentos que indiquen las

acciones que se han tomado por parte de la FGR al tener conocimiento de las casas en cuestión; e) documentos que indiquen las acciones que implementa la FGR en caso de desplazamiento forzado por la violencia, el acoso o las amenazas de las pandillas y/o extorsiones; f) documentos que contengan el número de homicidios cometidos en El Salvador al mes, desagregados por departamento, municipio, colonia o barrio, a partir del año 2000, y, g) documentos que indiquen cuántas personas han sido desplazadas de sus hogares y en qué departamentos, municipios, colonias y barrios de El Salvador, dentro del país o hacia afuera, por motivos de violencia, acoso o amenazas de pandillas y/o extorsiones. Solicitando que se desagregue la cifra de desplazamiento por fecha.

Según lo expresado por la apelante, las solicitudes de información fueron denegadas por la Oficial de Información de la **FGR** por considerar que, con base en el Art. 74 letra “c” de la LAIP, porque la solicitante es extranjera y no reside ni está presente en el país no puede otorgar la información, datos que se confirman con el informe remitido por la **FGR**.

El 9 de junio de 2015, la apelante presentó recurso, en el que manifestó que espera que este Instituto contribuya a la obtención de la información solicitada, pues de ninguna manera se busca incidir en la vida privada salvadoreña, ya que la información será utilizada para fines de investigación académica; además, señaló que su condición de extranjera no ha sido una limitante para que otras dependencias gubernamentales de El Salvador le hayan brindado la información que ha solicitado.

II. Se admitió el presente recurso de apelación, se ordenó tramitar los recursos de apelación de manera acumulada, se requirió a la **FGR** remitiera los expedientes administrativo relacionado con el presente caso y se requirió el correspondiente informe justificativo del ente obligado, conforme a lo estipulado en el Art. 88 de la LAIP. En su informe, la **FGR** ratificó lo resuelto por la Oficial de Información y confirmó que **aunque la información es pública** no puede proporcionarla porque la solicitante no es salvadoreña ni tiene domicilio en El Salvador.

III. A la audiencia oral únicamente compareció la **FGR** y presentó la siguiente documentación: i) copia simple de la Sentencia de Inconstitucionalidad pronunciada por la Sala de lo Constitucional, el 5 de diciembre de 2012, con referencia 13-2012; ii) copia simple

de la Sentencia de Amparo pronunciada por la Sala de lo Constitucional, el 25 de julio de 2014, con referencia 155-2013.

La **FGR** reiteró que la Constitución de la República establece que tienen derecho de acceso a la información pública todos los ciudadanos y los extranjeros que residan en El Salvador y que, en consecuencia, en ningún momento se ha violentado el derecho de acceso a la información de la apelante, ya que por el momento no es posible otorgarle la información solicitada, pero el día que ella la solicite estando en el territorio de El Salvador le será entregada.

B. Análisis del caso

El asunto medular consiste en determinar si la negativa a tramitar solicitudes de información presentadas por personas extranjeras, no residentes en El Salvador, está debidamente fundamentada; así como establecer si existe obligación de entregar la información requerida por la apelante. Para ello, el análisis jurídico del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** consideraciones sobre el acceso a la información pública como derecho humano; y, **(II)** consideraciones sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP) y sus límites contemplados en la LAIP y sobre la obligación de proporcionar información pública.

I. El derecho de acceso a la información pública (DAIP) ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el derecho humano de “**toda persona**” —como parte del derecho a la libertad de expresión— de buscar, recibir y difundir información en manos del Estado¹; y que, asimismo, goza de reconocimiento constitucional en nuestro país², por lo que su ejercicio y goce efectivo deben estar protegidos por las garantías propias de todo derecho fundamental.

¹ Desde el precedente *Claude Reyes y otros, v. Chile*, de fecha 19 de septiembre de 2006, relacionado con el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder del Estado a solicitud de una persona.

² Sentencia de Amparo 155-2013 emitida el 25 de julio de 2014 por la Sala de lo Constitucional.

El Estado Salvadoreño debe asegurar que el acceso a la información se ejerza sin discriminación, elemento central del derecho internacional de los derechos humanos como efecto de su característica **universal**. En ese sentido, en la interpretación de normas relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales debe aplicarse el principio de interpretación a favor del ser humano o *pro homine*, de tal modo que debe optarse por la interpretación que mejor resguarde el ejercicio del derecho; es decir, aquella que maximice las garantías para su ejercicio y minimice las restricciones arbitrarias.

El ejercicio de un derecho fundamental no puede estar supeditado a la presencia física o al ingreso al territorio nacional de su titular. Por eso, este Instituto considera que debe hacerse una interpretación sistemática del Art. 96 de la Cn., que tome en consideración el “carácter universal” de los derechos fundamentales y la naturaleza propia y esencial del DAIP. De esta forma debe entenderse, desde un punto de vista constitucional y garantista, que el citado Art. 96 se refiere a aquellos derechos cuyo ejercicio o goce exigen inevitablemente la presencia física del sujeto; por lo tanto, su contenido literal no es aplicable al caso en concreto, pues implicaría una restricción ilegítima y una alteración al contenido esencial del DAIP, para cuyo ejercicio no se exige la presencia física del sujeto.

La **FGR** presentó dos resoluciones de la Sala de lo Constitucional, sin embargo, de la su simple lectura se advierte que el ente obligado busca sacar de contexto los argumentos ahí planteados y pretende reducir el ámbito de ejercicio a la categoría de ciudadano y a la contraloría por ellos ejercida —una de las dimensiones o beneficios del DAIP mas no su único propósito—, situación que iría en contra de estándares internacionales en materia de acceso a la información pública, e incluso en contra de la Constitución misma, según se desarrolló en el párrafo precedente.

Los entes obligados a la LAIP deben realizar interpretaciones garantistas que tomen en cuenta a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el avance de los gobiernos abiertos y electrónicos en materia de transparencia, que permiten un mejor ejercicio de los derechos fundamentales, y que en nuestros días vuelven relativas las fronteras y las barreras nacionales. De ahí que lejos de adoptar un discurso sobre la prohibición que tienen los extranjeros residentes de participar en la política interna del país o de su supuesta limitante para usar el DAIP para formarse una opinión individual o colectiva al respecto, es

necesario que los servidores públicos vayan construyendo la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, a partir de una interpretación de las normas jurídicas que permita justamente que la transparencia permee toda la función pública; de modo que los funcionarios no teman al escrutinio público, sino que vean en él una herramienta de progreso, de generación de pensamiento crítico y participación democrática en las decisiones y vida política del país.

Además, el Art. 2 de la LAIP establece que el DAIP es un derecho de “toda persona” y no únicamente corresponde a los salvadoreños o extranjeros residentes en El Salvador. En consecuencia, la competencia de este Instituto no deriva de la nacionalidad o residencia de las personas, sino de la información que generan, administran o poseen las instituciones públicas y demás entes obligados a la Ley, en la forma regulada en el Art. 7 de la LAIP.

En suma, este Instituto reconoce y promueve una legitimación activa bastante amplia³ y sin distinción alguna, que permita el ejercicio del DAIP por cualquier persona en igualdad de oportunidades⁴, independientemente de su raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, de su nacionalidad y condición migratoria⁵. Asimismo, reconoce al DAIP como instrumento para el goce de otros derechos.

Por lo tanto, corresponde rechazar la petición de la **FGR** de confirmar la resolución impugnada que archiva la solicitud de información presentada por **Sonja Christina Wolf** sin darle trámite, con base en su calidad de extranjera no residente en el país, pues tal posición es contraria a los derechos fundamentales de acceso a la información pública e igualdad.

II. Parte del contenido esencial del DAIP como derecho fundamental se materializa en el principio de máxima publicidad, reconocido en los Art. 4 letra “a” y 5 de la LAIP. De acuerdo con este principio se presume pública toda la información generada o en poder del Estado, de tal forma que corresponde a los entes obligados demostrar la concurrencia de las

³ Criterio de la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el “Estudio Especial del Derecho de Acceso a la Información”, párrafo 89.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada en su 108° período de sesiones, principio 2.

⁵ Principios de Lima. Principio 1: “El acceso a la información como derecho humano”; Society Justice Initiative. 10 Principles on the right to know. Principio 1: “El acceso a la información es un derecho de todos” y Principio 2: “El acceso a la información es la regla, el secreto la excepción”.

causas que justifiquen restringir la publicidad de la información solicitada; es decir, que les corresponde la carga de la prueba sobre las restricciones al acceso a la información; por lo que, de no justificarse la limitación, corresponde, ineludiblemente, su entrega.

Sin embargo, el DAIP no es un derecho absoluto. La fórmula normal de actuación de la administración pública debe tender a permitir el acceso permanente, concreto y efectivo a la información, por lo que cualquier limitación al libre acceso debe fundarse en una disposición legal anterior, de interpretación restrictiva, que especifique el tipo de información y la duración de la restricción y que, desde luego, sea conforme a la Constitución, y se funde en razones justificadas que respondan a un interés superior o a un posible perjuicio directo o inminente para el Estado, persona o personas determinada. En otras palabras, debe entenderse que es objeto de información toda realidad que nos circunda, excepto aquella parte que no es jurídicamente informable⁶.

Es **información pública** aquella información generada, obtenida, transformada o conservada por los entes obligados, es decir que se encuentra bajo su poder. Esta información debe ser entregada de manera oportuna a toda persona que la solicite sin necesidad de sustentar motivación alguna.

La información solicitada por **Sonja Christina Wolf** en todos los casos constituye información pública que documenta las acciones o actividades de la **FGR** y cuya publicidad ha sido reconocida por el mismo ente obligado, tanto en su informe justificativo como en la audiencia oral, por lo que no hay discusión respecto de este punto.

En este sentido, superado el argumento sobre que la condición de extranjera no domiciliada impide a la apelante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública respecto de información generada por entes obligados a la LAIP, corresponde revocar la resolución impugnada y ordenar a la **FGR** que entregue la información solicitada y que permita a toda persona, sin ningún tipo de distinción, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública tramitando las solicitudes de información que se le presenten por

⁶ FERNÁNDEZ, Manuel, Introducción al Derecho a la Información, A.T.E., Barcelona, 1977.

personas extranjeras y no domiciliadas, con base en los Arts. 6 de la Constitución y en el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

C. Decisión del caso

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con base en los artículos 6 y 18 de la Cn.; 4, 52 inciso 3°, 58 letra d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 77, 79 y 80 del RELAIP; y, 217 y 322 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **resuelve:**

a) Revocar las resoluciones impugnadas cinco de ellas emitidas por la Oficial de Información de la Fiscalía General de la República (**FGR**), el 1 de junio de 2015, y las dos restantes el 2 de junio de dicho año.

b) Ordenar a la **FGR** que se abstenga de imponer límites al DAIP no contemplados por la ley, y admita y tramite las solicitudes de información que se le presenten sin discriminaciones de cualquier índole.

c) Ordenar a la **FGR** que, a través de su Oficial de Información y en el plazo de **diez días hábiles**, entregue a **Sonja Christina Wolf**, la siguiente información: **a)** documentos que indiquen qué pandillas juveniles, callejeras o maras existentes en El Salvador (especificando los nombres de los grupos), cuántos miembros han tenido a lo largo de los años (especificando el año), en cuántas clicas se dividen (especificando el año), el número de integrantes que tiene cada clicca, y en qué territorio (departamentos, municipios, colonias o barrios) mantienen su presencia; **b)** documentos que contengan el número de extorsiones denunciadas en El Salvador, al mes (desagregadas por departamento y municipio, colonia o barrio), a partir del año 2000; **c)** documentos que indiquen cuántos fiscales han solicitado su baja y han abandonado la institución por motivos de violencia, acoso o amenazas de las pandillas y/o extorsiones, a partir del año 2000, se solicitó desagregar las cifras por nivel de agente u oficial (básico, ejecutivo, superior), edad y sexo de la persona, último lugar de servicio, fecha y motivo de la baja o salida de la institución; **d)** documentos que indiquen cuántas casas abandonadas y/o casas “destroyer” existen según la Fiscalía General de la República (**FGR**), en qué fecha y lugar de El Salvador (departamento, municipios, colonias

y barrios). Asimismo, los documentos que indiquen las acciones que se han tomado por parte de la FGR al tener conocimiento de las casas en cuestión; e) documentos que indiquen las acciones que implementa la FGR en caso de desplazamiento forzado por la violencia, el acoso o las amenazas de las pandillas y/o extorsiones; f) documentos que contengan el número de homicidios cometidos en El Salvador al mes, desagregados por departamento, municipio, colonia o barrio, a partir del año 2000, y, g) documentos que indiquen cuántas personas han sido desplazadas de sus hogares y en qué departamentos, municipios, colonias y barrios de El Salvador, dentro del país o hacia afuera, por motivos de violencia, acoso o amenazas de pandillas y/o extorsiones. Solicitando que se desagregue la cifra de desplazamiento por fecha.

d) Requerir a la **FGR** que, por medio de su **titular**, en el plazo de **veinticuatro horas**, contadas a partir del vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto el informe de cumplimiento de la presente resolución, bajo pena de iniciar el procedimiento sancionatorio por no entregar la información ordenada por este Instituto de conformidad al Arts. 76 infracciones muy graves letra “c” y 77 letra “a” de la LAIP. Este informe puede ser remitido por vía electrónica a la dirección fiscalizacion@iaip.gob.sv

e) Remitir el presente expediente a la Unidad de Fiscalización de este Instituto para que verifique el cumplimiento de esta resolución.

f) Publicar esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.

PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN

JD/CG

NUE 122 al 128-A-2015 (JC)

Sonja Christina Wolf contra Fiscalía General de la República (FGR)

Resolución de recurso de revocatoria

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas del día once de febrero de dos mil dieciséis.

La apelante **Sonja Christina Wolf**, no contestó el traslado conferido con relación al recurso de revocatoria presentado por la **Fiscalía General de la República (FGR)** contra la Resolución Definitiva, emitida por este Instituto a las nueve horas cincuenta minutos del dieciocho de noviembre de dos mil quince.

I. En su recurso de revocatoria, la **FGR** alegó la vulneración al principio de legalidad y la seguridad jurídica de los ciudadanos, al ordenar la entrega de la información a una persona que no reúne los requisitos legales para acceder a información pública de El Salvador, en detrimento de la norma jurídica expresa.

Por otra parte, argumenta que la resolución que emita el Oficial de Información no necesariamente debe ser favorable a lo pedido, sino que basta con dar la correspondiente respuesta, y con ello el ente obligado cumple eficazmente el derecho de petición y respuesta consagrado en el art. 18 de la Constitución de la República; sin que signifique una vulneración al DAIP de la apelante, ni discriminación al no concederle lo solicitado, ya que la misma legislación determina esos límites, en tal sentido, el respeto y cumplimiento de la norma es esencial para la instauración y mantenimiento del Estado de Derecho.

Finalmente aduce que, el avance tecnológico no puede ni debe interpretarse como una derogación de la norma jurídica, sino más bien, a la tecnología debe reconocérsele su utilidad en la justa medida sin menoscabo de los derechos de los ciudadanos, conforme a la legislación de cada país.

II. En relación a los argumentos presentados por la **FGR** en el recurso de revocatoria planteados, este Instituto ha sido enfático establecer que el derecho de acceso a la información pública (DAIP) ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el derecho humano de “**toda persona**” —como parte del derecho a la libertad de expresión— de buscar, recibir y difundir información en manos del Estado⁷; y que, asimismo, goza de reconocimiento constitucional en nuestro país⁸, por lo que su ejercicio y goce efectivo deben estar protegido por las garantías propias de todo derecho fundamental.

En ese sentido, el Estado Salvadoreño y en consecuencia este Instituto, debe asegurar que el acceso a la información se ejerza sin discriminación, es decir, sin distinción alguna que permita el ejercicio del DAIP por cualquier persona en igualdad de oportunidades⁹, independientemente de su raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, de su nacionalidad y condición migratoria¹⁰. Es por esa razón que este Instituto reconoce al DAIP como instrumento para el goce de otros derechos y promueve una legitimación activa bastante amplia¹¹, como elemento central del derecho internacional de los derechos humanos y como efecto de su característica **universal**.

Mediante la Resolución Definitiva, de la cual se interpuso recurso de revocatoria, se estableció que las normas relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales se deben aplicar en relación al principio de interpretación a favor del ser humano o *pro homine*, de tal suerte que debe optarse por la interpretación que mejor resguarde el ejercicio del derecho. En ese sentido tomando en cuenta el ejercicio de ese derecho fundamental no se puede sujetar a la presencia física o al ingreso al territorio nacional por parte de la apelante.

Es así que, este Instituto sostiene e insiste que se debe realizar una interpretación sistemática respecto a lo establecido en el Art. 96 de la Cn., a efecto de tomar en

⁷ Desde el precedente *Claude Reyes y otros, v. Chile*, de fecha 19 de septiembre de 2006, relacionado con el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder del Estado a solicitud de una persona.

⁸ Sentencia de Amparo 155-2013 emitida el 25 de julio de 2014 por la Sala de lo Constitucional.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada en su 108° período de sesiones, principio 2.

¹⁰ Principios de Lima. Principio 1: “El acceso a la información como derecho humano”; Society Justice Initiative. 10 Principles on the right to know. Principio 1: “El acceso a la información es un derecho de todos” y Principio 2: “El acceso a la información es la regla, el secreto la excepción”.

¹¹ Criterio de la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el “Estudio Especial del Derecho de Acceso a la Información”, párrafo 89.

consideración el “**carácter universal**” de los derechos fundamentales y la naturaleza propia y esencial del DAIP. Aunado a ello el art. 2 de la LAIP establece que el DAIP es un derecho de “**toda persona**” y no únicamente corresponde a los salvadoreños o extranjeros residentes en El Salvador. En consecuencia, la competencia de este Instituto no deriva de la nacionalidad o residencia de las personas, sino de la información que generan, administran o poseen las instituciones públicas y demás entes obligados a la Ley, en la forma regulada en el Art. 7 de la LAIP.

En línea con lo anterior, la resolución definitiva emitida por este Instituto, no vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica alegado por la **FGR**; ya que dicha resolución no fue emitida de manera antojadiza, sino por el contrario, la decisión de este Instituto se realiza en base al reconocimiento hecho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos antes expresada, en la Constitución de la República y en la Ley de Acceso de la Información Pública, con el objeto de cumplir con los fines encomendados a este Instituto, y a efecto de garantizar el DAIP de la ciudadana.

Por otra parte este Instituto sostiene su postura respecto que, los entes obligados a la LAIP deben realizar interpretaciones que sean garantistas, que tomen en cuenta a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el avance de los gobiernos abiertos en materia de transparencia, a efecto que permita un mejor ejercicio de los derechos fundamentales, y que en nuestros días vuelven relativas las fronteras y las barreras nacionales; ello en el entendido que el DAIP es un derecho humano y que la información que solicita la ciudadana es de carácter público.

Finalmente, respecto al argumento que la resolución emitida por el Oficial de Información no necesariamente debe ser favorable a lo pedido, sino que basta con dar la correspondiente respuesta; este Instituto advierte que, el ente obligado está restringiendo el DAIP de la apelante, ya que, si bien, el art. 18 de la Cn. establece que toda persona tiene derecho a que se le brinde una respuesta, también la LAIP le da acceso a las personas, entre otras cosas, que si no está de acuerdo con la información brindada por el ente obligado, puede interponer recurso de apelación.

Finalmente, se debe considerar que la información que está solicitando la apelante es de carácter público, y de acceso para cualquier persona que desee solicitarla; por tal razón no debería existir motivo alguno para que la **FGR** insista en denegar la información a la **Sonja Christina Wolf**, siendo además, que el DAIP es un derecho humano, de acceso para **toda persona**.

Por lo tanto, corresponde rechazar la petición de la **FGR** de revocar la resolución definitiva impugnada, que contiene la solicitud de información realizada por **Sonja Christina Wolf**, con base en su calidad de extranjera no residente en el país, pues tal posición es contraria a los derechos fundamentales de acceso a la información pública e igualdad.

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y Arts. 6 y 18 Cn.; 95 y 102 de la LAIP; y, 505 del Código Procesal Civil y Mercantil, este Instituto **resuelve**:

a) **Declárese sin lugar** en todas sus partes, el recurso de revocatoria planteado por el **Fiscalía General De La República (FGR)**, contra la resolución definitiva emitida por este Instituto.

b) **Estese** a lo dispuesto en la resolución definitiva emitida por este Instituto y cumpla con lo en ella ordenado, tanto respecto de la orden de entrega de información como de la remisión del correspondiente informe de cumplimiento, so pena de iniciar el correspondiente procedimiento sancionatorio.

Notifíquese.-

**PRONUNCIADO POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN
JD/CG**