

## NUE 264-A-2015 (JC)

### Barrera Ramírez contra Policía Nacional Civil (PNC)

#### Resolución definitiva

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las ocho horas con veintiún minutos del dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

#### 1. Descripción del caso:

**Marlon Ezequiel Barrera Ramírez** apeló de la resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, que denegó el acceso a la información relativa a: “Ubicación geográfica, a nivel nacional, de las zonas donde la policía ha detectado que operan las dos principales pandillas: MS y B18 (en sus dos facciones) entre enero y septiembre de 2015. Para que la información sea comprendida, que sea [entregada] a través de mapas donde se detalle, por municipios, los lugares donde estas pandillas tienen presencia”.

La negativa de la UAIP de la PNC se basó en que la información solicitada es reservada.

El Instituto admitió la apelación y se designó al comisionado Jaime Mauricio Campos Pérez para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En la audiencia oral, el apelante refirió que en noviembre del año recién pasado la PNC reveló a un medio de comunicación extranjero el mapa de la ubicación de las pandillas en el departamento de Usulután; en tanto que la PNC presentó un informe del Subdirector Antipandillas donde se justifica la declaración de reserva de la información realizada el 5 de octubre de 2015.

#### 2. Análisis del caso:

Para resolver la controversia se hará una breve referencia al derecho de acceso a la información pública (DAIP) y a la información reservada, como una de las excepciones

expresamente establecidas en la ley, para luego analizar la aplicación de las causales de reserva alegadas en el caso concreto.

**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 artículo 6 de la Cn. 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.

El DAIP, sin embargo, no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio y una de esas limitaciones se relaciona cuando el “interés público” pueda resultar efectivamente perjudicado con la difusión de la información, después de verificarse un examen de proporcionalidad entre los bienes o valores jurídicos que se busca proteger con la publicidad y reserva de la misma.

En ese contexto, una de las excepciones al principio de máxima publicidad es la información reservada, que es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con la ley, en razón de un interés general, durante un período determinado y por causas justificadas, según el concepto del Art. 6 letra e. de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

**II. 1.** En el caso bajo análisis, la resolución de declaración de reserva realizada por la PNC invoca las causales contenidas en el Art. 19 letras b. y f. de la LAIP, que prevén: “La que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública” y “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”, respectivamente.

En general, se sostuvo por el ente obligado que las pandillas pueden modificar su ubicación geográfica, lo que afectaría la operatividad de la PNC, con relación a los planes contra la delincuencia ejecutados. A mayor abundamiento, en la audiencia oral, se dijo que “la información relacionada a la distribución territorial de las pandillas representa, para estos grupos delincuenciales, unas de sus estrategias de expansión, control territorial, cometimiento de delitos sin ser denunciados, y garantizar la seguridad de los pandilleros y sus familias”; que no es conveniente que personas particulares manipulen este tipo de información “ya que podría representar un peligro para la vida de los mismos pandilleros y sus familias”; que “desde lo relacionado a la psicología de estos grupos criminales, [éstos] optan en tomar estrategias de moverse territorialmente de forma dinámica expandiendo sus agrupaciones a nivel nacional, [por lo que] al brindar al público esta información se creará alarma social con las consiguientes consecuencias a la salud mental de los salvadoreños”; que entregar este tipo de información, difundirla a cualquier medio o persona, puede tener como consecuencia “la posibilidad de subir la autoestima de estos criminales, ya que se verían favorecidos, pues se mostraría a la población su capacidad de expansión, [lo cual] estratégicamente no es conveniente para la institución policial”; que “la distribución geográfica de las pandillas, en manos equivocadas o de pandilleros, puede ser utilizada para amenazar, amedrentar o hasta quitarle la vida a personas inocentes, solo por el hecho de conocer la distribución geográfica de la o las pandillas contrarias, ya que actualmente no todos los pandilleros conocen a exactitud los territorios ocupados por las pandillas, y esto podría ser contraproducente para la sociedad”; y, finalmente, que “el conocimiento por parte de la PNC, de la distribución territorial de las pandillas ha sido fundamental en la planificación operativa, lo cual ha ayudado significativamente en la efectividad de las mismas y a resolver muchos casos; esto podría cambiar si las pandillas se enteran del conocimiento que la PNC tiene sobre su ubicación y distribución territorial”.

2. El IAIP ha sostenido reiteradamente que para la validez de una declaración de reserva se necesita la concurrencia de tres caracteres o requisitos: (a) legalidad, (b) razonabilidad y (c) temporalidad, y que ante la ausencia de uno de ellos debe desclasificarse la información.

(a) Legalidad. La facultad para reservar una información pública que tienen las autoridades debe enmarcarse en el ordenamiento legal vigente, a fin de garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

Aunque la PNC citó dos motivos legales en los que justifica la declaración de reserva, en la resolución respectiva señaló –de manera genérica- que dar a conocer la información solicitada afectaría su operatividad con relación a los planes contra la delincuencia ejecutados, sin precisar de qué modo. Asimismo, la resolución del oficial de información se limita a transcribir el informe del Subdirector Antipandillas que declara reservada la información, sin “fundar y motivar las razones de la denegatoria de la información”, tal como obliga el Art. 72 inciso 2º de la LAIP.

(b) Razonabilidad. Se requiere que cada institución del Estado justifique la medida de excepción al DAIP, ya que con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para denegar la información. En esencia, resulta insuficiente que se mencionen los motivos que tuvo el ente obligado para declarar la reserva, sino que tales argumentos deben ser jurídicamente válidos y razonables; es decir, probando la existencia de un daño cierto y específico, actual o potencial, que pudiera producirse con la liberación de la información y que aún, en caso de producirse, éste fuera mayor que el interés público o beneficio social por conocer la información.

En ese sentido, la prueba de la existencia del daño corresponde a las instituciones estatales como consecuencia del principio de máxima publicidad, por lo que en este caso la PNC debió aportar todos los elementos necesarios para establecer que la publicidad de la información solicitada perjudica o pone en riesgo la seguridad pública, o causa un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos, en la verificación del cumplimiento de las leyes.

De ahí que ante la afirmación hecha por el apelante en el sentido que la PNC reveló a un medio de comunicación extranjero el “mapeo de pandillas en cantones” del departamento de Usulután, hecho que este Instituto comprobó con la visita al sitio <https://news.vice.com/es/video/un-dia-en-usulután-guerra-contra-las-maras->

[en-el-salvador-parte-3](#), se tiene por establecido que parte de la información solicitada ya ha sido dada a conocer y que la misma tiene un interés público, pues de ese modo la población estará enterada sobre los lugares, por municipios, donde las dos principales pandillas tienen presencia, lo que lejos de crear “alarma social” que afecte a la salud mental de los salvadoreños, como alega la PNC, debe servir para que la corporación policial brinde mayor seguridad y la población esté prevenida sobre el accionar de estos grupos delincuenciales.

En definitiva, al realizar la “prueba del daño”, según el Art. 21 letra c. de la LAIP, se observa que el beneficio que produce al interés público la liberación de la información solicitada es mayor que el supuesto perjuicio a la seguridad pública o a la operatividad que efectúa la PNC; pues tampoco se demostró que la difusión parcial de la información haya ocasionado un daño cierto, específico y actual al interés jurídicamente protegido con la reserva.

De lo anterior se concluye que la declaratoria de reserva de la PNC no reúne por los menos dos requisitos necesarios para su adopción y por consiguiente, procede declarar justificado el acceso a la información solicitada, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.

### 3. Decisión del caso:

**Por tanto**, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y los Arts. 6 y 18 de la Cn., 52 inciso 3º, 58 letras b., d. y g.; 94, 96 letra d., y 102 de la LAIP; y 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto, **resuelve:**

**a) Revocar** la resolución emitida por el oficial de información de la Policía Nacional Civil (PNC), el 16 de noviembre de 2015, en cuanto a denegar el acceso a la información relativa a: “Ubicación geográfica, a nivel nacional, de las zonas donde la policía ha detectado que operan las dos principales pandillas: MS y B18 (en sus dos facciones) entre enero y septiembre de 2015. Para que la información sea comprendida, que sea [entregada] a través de mapas donde se detalle, por municipios, los lugares donde estas pandillas tienen presencia”.



**NUE 264-A-2015 (JC)**

**Barrera Ramírez contra Policía Nacional Civil (PNC)**

**Resolución de recurso de revocatoria.**

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

**Marlon Ezequiel Barrera Ramírez** no se manifestó sobre el recurso de revocatoria presentado por la **Policía Nacional Civil (PNC)**, contra la resolución definitiva que ordenó la entrega de mapas que detallen la ubicación geográfica, a nivel nacional, de las zonas donde se ha detectado que operan las dos principales pandillas (MS y B18, en sus dos facciones).

I. La PNC señala que la resolución del Instituto no valoró la “seguridad pública” sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP), dado el peligro que la divulgación de esta información ocasionaría en la operatividad de los planes que desarrolla la institución y la calificación que la jurisprudencia de la Sala de Constitucional de la Corte Suprema de Justicia otorga a las pandillas como “grupos terroristas”.

Sostiene que la información revelada en el sitio <https://news.vice.com/es/video/un-dia-en-usulután-guerra-contra-las-maras-en-el-salvador-parte-3>, “en ningún momento ha sido facilitada como *información oficial* proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Policía Nacional Civil, ni autoridad con facultades para ello, de conformidad a las políticas de comunicación establecidas y por lo mismo, tampoco se puede dar credibilidad a lo publicado, lo cual está siendo investigado para verificar su autenticidad”.

Asegura que la entrega de la información afecta a los planes y estrategias contra la delincuencia, coloca en grave riesgo los casos judicializados a la fecha y los futuros, y perjudica el combate contra los actos de terrorismo atribuidos a dichos grupos. Finalmente, refiere que la declaración de reserva cumple con los requisitos de legalidad, razonabilidad y temporalidad, y aunque este Instituto resolvió que no estaba fundamentada, aduce que los hechos notorios “no necesitan mayor divulgación y razonamientos” para demostrarse.

II. Con relación a este último argumento, el IAIP ha sostenido reiteradamente que toda declaración de reserva debe superar el “test del daño”; es decir, *comprobar* que el daño que pudiera producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público por conocerla, a través de un “examen de proporcionalidad”. En ese sentido, no basta con alegar que la divulgación de la información ocasionaría un perjuicio, si no se acredita que el referido daño sea cierto y actual, ya que –de acuerdo con el principio de máxima publicidad– la carga de la prueba corresponde a los entes obligados y por lo tanto, no debe presumirse.

Sin perjuicio de ello, en la resolución impugnada que ordenó la entrega de la información al apelante se tuvo en cuenta que parte de la misma ya habría sido dada a conocer a un medio de comunicación extranjero, mediante el “mapeo de pandillas en cantones” del departamento de Usulután, en el sitio <https://news.vice.com/es/video/un-dia-en-usulután-guerra-contra-las-maras-en-el-salvador-parte-3>, circunstancia por la que este Instituto resolvió que estaba superada la reserva de la información, ya que la misma corporación policial habría difundido una parte de ella.

No obstante, en el recurso de revocatoria se expone una situación distinta, pues se afirma que en ningún momento dicha información fue facilitada como “información oficial”, ni fue divulgada por autoridad con facultades para ello, ni conforme a las políticas de comunicación establecidas por la PNC. Este hecho que era desconocido por este Instituto, coloca –además– a quien suministró esa información en el supuesto de la infracción muy grave de “difundir información reservada”, contenida en el art. 76 letra b. de la LAIP, razón por la que no puede otorgársele valor respecto a su *carácter público* y en consecuencia, procede revocar la resolución impugnada y confirmar la decisión del oficial de información, en el sentido que la liberación de la información solicitada puede amenazar efectivamente la seguridad pública (art. 19 letra b. de la LAIP), justificado en que afectaría la operatividad de la PNC, con relación a los planes contra la delincuencia ejecutados.

**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) **Revocar** en todas sus partes, la resolución definitiva emitida por este Instituto a las ocho horas con veintiún minutos del dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

**b) Confirmar** la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**.

**c) Ordenar** a la PNC mantenga como reservada la información a la que se ha hecho referencia en este procedimiento.

**c) Devolver** el expediente administrativo, el que podrá ser retirado por el oficial de información del ente obligado o por persona debidamente autorizada para tal efecto.

**Notifíquese.-**

-----ILEGIBLE-----CHSEGOVIA-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----  
---PRONUNCIADO POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LO  
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"