

**NUE 72-A-2016 (MV)**

**Candel Molina contra Policía Nacional Civil**

**Resolución definitiva**

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IAIP):** San Salvador, a las once horas y treinta minutos del seis de junio de dos mil dieciséis.

El presente recurso de apelación fue iniciado por **Carlos Emilio Candel Molina**, en adelante “el apelante”, contra la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, el 18 de marzo de 2016.

*I. Descripción del caso*

**I.** El apelante solicitó a la Unidad de Acceso a la Información (UAIP) de la **PNC** la siguiente información: a) Copia certificada de la bitácora o libro de registro de novedades correspondiente a la División Antinarcoóticos, de la **PNC**, de fecha 17 de febrero del 2014; y, b) copia certificada de la nómina de agentes en servicio de la División Antinarcoóticos, de la **PNC**, del 17 de febrero del 2014.

El Oficial de Información de la **PNC** resolvió, pese a manifestar que la información solicitada no se encuentra registrada como información reservada, denegar el acceso al apelante por no haber recibido repuesta por parte de la Unidad Administrativa a quien se le requirió, específicamente a la Subdirección de Investigaciones.

El Instituto admitió la apelación y designó al comisionado Mauricio Antonio Vásquez López para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

Posteriormente, el licenciado José Roberto Escobar González, solicitó ser tenido como parte en el presente procedimiento en representación de la entidad demandada, y en tal calidad presentó informe justificativo donde ratificó lo resuelto por el Oficial de Información de la **PNC**.

En la audiencia oral, se escucharon los alegatos de ambas partes y se admitieron, como medios probatorios, dos memorándums presentados por la **PNC**: el primero de estos con fecha 30 de mayo de 2016, emitido por el Subdirector de Investigaciones y dirigido al Jefe de la Unidad Jurídica de la **PNC**, en donde remite el segundo memorándum, fechado 30 de mayo de 2016, en el que el Jefe de la División de Antinarcoóticos manifiesta que el fundamento de la propuesta de declaratoria de reserva de los libros de novedades y nómina de agentes de servicio es el art. 19 letra

h) de la Ley de Acceso a la Información Pública que regula la información reservada. Agregando que por lo sensible de la información, el proporcionarla podría generar un ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero. Por lo tanto dicha información no puede estar accesible al público.

Por otra parte, el apelante en ese mismo acto manifestó ya no estar interesado en la información requerida en el segundo ítem de su solicitud, por lo que en dicho acto desistió expresamente del mismo y este Instituto resolvió sobreseer el procedimiento de apelación en lo que respecta a dicho punto. Por lo tanto, este Instituto analizará únicamente lo solicitado en el primer ítem.

## 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 excepción al principio de máxima publicidad de la información, para luego analizar la aplicación de la causal de excepción alegada 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 Art. 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. Una de esas limitaciones es 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 LAIP.

Estas limitaciones excepcionales deben estar establecidas previamente en una ley formal y en cumplimiento estricto a los requisitos derivados del Art. 13. 2 de la Convención América sobre Derechos Humanos, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad en consonancia a los Arts. 19 y 21 de la LAIP.

Asimismo, de acuerdo a la resolución sobre los “principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano, la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recae en el órgano al cual la información fue solicitada.

**II.** Es importante señalar que en el momento que la información objeto de controversia fue solicitada a la **PNC**, su divulgación no se encontraba restringida por un acto administrativo de reserva, emitido por su titular o persona que éste haya designado, conforme a los Arts. 21 de la LAIP; 28 y 33 de su Reglamento, tal como consta en la resolución del Oficial de Información y en el Memorando de referencia PNC/SIN 00840 de fecha 17 de marzo de 2016 —remitido después de la fecha de emisión de la resolución del Oficial—, donde el Subdirector de Investigaciones expresa que sobre la información solicitada por el señor Cadel Molina, no existen declaratorias de reserva.

Además de lo expuesto, en el informe justificativo presentado, reitera lo manifestado por el Oficial de Información que no tuvo respuesta de la unidad administrativa, sin hacer mención del Memorando descrito en el párrafo anterior, enviado en fecha anterior a dicho informe. No fue hasta la audiencia oral, que la PNC alegó que sobre la información requerida recae “una propuesta” de clasificación reservada por la causal contemplada en el Art. 19 letra h) de la LAIP, sosteniendo que su entrega podría generar una ventaja indebida a un tercero.

En ese sentido, se evidencia un posible actuar negligente por parte de la autoridad apelante, contrario a ley y a los cánones internacionales que rigen al DAIP, ya que intentan realizar una clasificación posterior a la solicitud de información, la cual no puede **tenerse por válida**, ya que no existe una resolución de reserva emitida por su titular o quien este haya delegado, sino una propuesta.

Sin embargo, con el afán de verificar si existe algún interés jurídicamente protegido que pueda estar en peligro, es oportuno verificar si en dicha propuesta concurren los tres requisitos necesarios para reservar la información, estos son: legalidad, razonabilidad y temporalidad, y ante la

ausencia de uno de ellos, tal como lo ha sostenido reiteradamente este Instituto, no puede establecerse una reserva legítima. Asimismo, es importante traer a colación que el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y en caso de duda, deberá resolverse a favor de la transparencia y el acceso a la información de acuerdo al Art. 5 de la LAIP. Por ende, es pertinente realizar el análisis de lo alegado, conforme a esos tres requisitos.

(i) Legalidad. El ejercicio legítimo de la facultad para reservar una 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.

En este caso, la **PNC** se limitó únicamente a expresar que la causal de reserva aplicable para la información requerida es la establecida en el art. 19 letra h) de la LAIP, es decir, aquella “que pueda generar una ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero”; sin embargo no expresó de qué manera la divulgación de la bitácora o el libro de registro de novedades, correspondiente a la División Antinarcóticos, que data de dos años atrás, pueda reportar un perjuicio real a un tercero, siendo el caso que la mera invocación de un presupuesto legal no hace probar que la información requerida por el señor **Candel Molina** encaje en la causal alegada.

(ii) Razonabilidad. Además, es necesario que cada institución del Estado razone y justifique la adopción de las excepciones al DAIP, pues como se advirtió anteriormente, 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 tiene 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 (test del daño), 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, se ha afirmado que “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”<sup>1</sup>, pues con ello se alcanza un mayor grado de seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues al estar la misma en control del Estado, debe evitarse al máximo el actuar discrecional de este, al momento de establecer las restricciones.

---

<sup>1</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/cjii/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/cjii/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)

Por lo anterior y como consecuencia del principio de máxima publicidad, corresponde a la **PNC** probar la existencia del daño alegado, debiendo aportar todos los elementos necesarios y útiles para establecer que la publicidad de la información solicitada puede brindar una ventaja indebida a un tercero. En ese sentido, la **PNC** no presentó ninguna prueba que permita a este Instituto tener por acreditado el daño real que ocasionaría su divulgación, y tal como se acotó anteriormente, la sola invocación de que cierta información debe ser declarada reservada no demuestra que la divulgación de la misma pueda ocasionar los efectos antes mencionados.

(iii) Temporalidad. Es necesario que se establezca un plazo de vigencia de la reserva de acuerdo al Art. 20 de la LAIP; en el presente caso, la **PNC**, en su propuesta de reserva no cuenta con un plazo establecido para la misma, no cumpliendo tampoco con este requisito, por lo que, se concluye que la causal de reserva invocada no cumple con los requisitos legales necesarios para su adopción, siendo esta entonces ilegítima e inválida por no contar con una resolución de reserva tal como se señaló anteriormente.

En consecuencia, es necesario revocar la resolución del oficial de información, y permitir el acceso a la información al apelante, en los términos requeridos.

**III.** Finalmente, tal como se ha realizado en otros procedimientos tramitados en contra de la **PNC**, es pertinente señalar ciertas deficiencias cometidas por esa entidad en este procedimiento, que ponen en peligro el DAIP de las personas, y otros derechos que como ente obligado deben salvaguardar.

En ese sentido, es pertinente indicar que la Dirección de Investigaciones no remitió en el plazo solicitado por el Oficial de Información (17 de marzo 2016), respuesta al requerimiento luego de la observación efectuada por la UAIP el día 15 del mismo mes, sino fue hasta el 22 de marzo que fue recibida por el cabo Méndez, posterior a la resolución del Oficial, sin remitir la información petitionada, por lo que, dichas acciones conllevan a posibles violaciones graves al DAIP del solicitante, evidenciando una aparente desobediencia a un requerimiento realizado por el Oficial de Información.

Asimismo, las actuaciones posteriores como la de intentar realizar una clasificación posterior, sin realizar una resolución de reserva tal como lo señala el Art. 21 de la LAIP, careciendo de los requisitos que brindan legitimidad a la misma, es una posible violación a la LAIP y a sus principios, que pueden llevar acarrear responsabilidad de tipo pecuniaria de acuerdo al Art. 76 y 77 de esa ley.





NUE 72-A-2016 (MV)

## Candel Molina contra Policía Nacional Civil (PNC)

### Improponibilidad de recurso de revocatoria

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las once horas con cuarenta y dos minutos del diez de junio de dos mil dieciséis.

El 10 de junio del presente año, la **Policía Nacional Civil (PNC)**, por medio de su apoderado, interpuso recurso de Revocatoria en contra de la resolución definitiva emitida por este Instituto a las once horas con treinta minutos del 6 de junio del año en curso.

En su escrito, el apoderado de la **PNC** manifestó que el Pleno de Comisionados de este Instituto no ha valorado la prueba aportada. Asimismo, afirmó que en la referida resolución se estableció que ante la ausencia de uno de los requisitos de validez de una declaratoria de reserva “*debe de entregarse los Libros de entrada y salida del personal, o su equivalente de la División Antinarcóticos de la Policía Nacional Civil*”. Por otro lado, aseveró se le habían violentado los principios de defensa y contradicción como apoderado del ente apelado.

Analizado el recurso se constata que no concurre el cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad del mismo, puesto que el ente obligado únicamente señaló que la prueba aportada no fue valorada y que se le habían violentado los principios de defensa y contradicción; sin embargo, no manifiesta ningún argumento tendiente a respaldar dicha infracción; tomando en cuenta además, que la simple invocación de la infracción no acredita el cometimiento de la misma. En este sentido, y siendo que uno de los requisitos para la admisión del presente recurso de revocatoria es una sucinta explicación de la infracción alegada, se debe tener por establecido la falta de esta exigencia legal.

Por otro lado, resulta incongruente lo alegado respecto a la orden de entrega de libros de entrada y salida del personal de la **PNC**, con lo establecido en el petitorio de la revocatoria

