

**NUE 177-A-2016 (MM)**

**Flore Martínez contra Policía Nacional Civil (PNC)**

**Resolución definitiva**

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

**1. Descripción del caso:**

**Ricardo Alfonso Flores Martínez** 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: “informes policiales contenidos en memorándums, actas, notificaciones, partes policiales y cualquier otro documento que consigne todas las investigaciones sobre lo ocurrido en una vivienda de la residencial finca de Asturias del municipio de Santa Tecla el 11 de abril de 2016, lugar en el que se encontraron diversas armas de guerra, municiones, maquinaria, recargadores de casquillos y droga.”

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 **Max Fernando Mirón Alfaro** para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

El apelante no compareció a la audiencia oral, no obstante fue notificado en legal forma, como consta en el expediente. Por su parte la **PNC** presentó prueba testimonial del Inspector de la División Élite contra Crimen Organizado (DECO) a efecto de determinar porque la información se declaró reservada.

**2. Incidente:**

El apoderado de la **PNC** presentó un incidente mediante el cual solicitó al Pleno que se pronunciara, previo a la instalación de la audiencia, sobre la ausencia del apelante **Ricardo**

**Alfonso Flores Martínez**, alegando que si no está presente es porque ya no hay interés ya que fue legalmente citado y no compareció a la audiencia.

Para dar respuesta al incidente presentado por el apoderado de la **PNC**, se deben realizar las siguientes consideraciones:

El art. 102 de la LAIP, en lo referente al procedimiento, señala que **supletoriamente** se sujetará a lo dispuesto por el derecho común, es decir a la normativa del Código Procesal Civil y Mercantil; es así que el art. 425 de dicho ordenamiento establece que, si el demandante citado en forma no compareciese ni hubiere alegado causa que motive la suspensión de la audiencia, se le tendrá por desistido de su demanda. Sin embargo, se debe advertir que el caso que nos ocupa se relaciona al derecho de acceso a la información, el cual es un derecho humano que establece que toda persona puede acceder a la información contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, o aquélla que por disposición legal deben generar, conforme a las reglas de la LAIP.

Es decir, el Derecho de Acceso a la Información es un derecho fundamental y no de derecho privado, lo cual impide que supletoriamente se aplique el artículo relacionado. Además dicho derecho se considera un interés difuso, al respecto la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha establecido que “la factibilidad de incoarse una demanda contencioso administrativa bajo el rubro de los intereses plurisubjetivos, hoy denominados supra individuales (dentro de los cuales se encuentran los intereses difusos y colectivos), ampliando lo predefinido en el artículo 9 de la LJCA y, de esta manera, permitiendo no solo la tutela de derechos individuales. Consecuentemente, se ha considerado potenciar el acceso a la jurisdicción a todos aquellos que ostenten de manera suficiente y razonable intereses que escapen de las premisas que impone, habitualmente, la categoría del interés individual y de carácter privado<sup>1</sup>”.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el derecho administrativo se rige bajo el Principio de oficiosidad, siendo así que “el procedimiento administrativo está presidido por

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia 13-2014, emitida el 29 de enero de 2014.

el principio de oficialidad –también denominado principio *inquisitivo*-, en virtud del cual el procedimiento con independencia de que se inicie de oficio por la administración o a instancia de parte, se impulsará y tramitará siempre de oficio por la Administración. El fundamento de este principio estriba en que, mientras en los procesos civiles se debaten exclusivamente intereses privados, el procedimiento administrativo cumple esencialmente – como se ha visto- una función de realización de los intereses públicos, lo cual exige que el impulso del mismo no dependa del interés particular de los administrados que coyunturalmente intervengan en cada procedimiento, sino que la Administración tiene la potestad –es decir, el derecho y el deber- de instruirlo<sup>2</sup>”.

En conclusión, aunque el apelante no haya comparecido a la audiencia oral ni haya presentado ninguna justificante, se advierte que el proceso que nos ocupa lleva intrínseco el principio de oficiosidad a efecto de satisfacer el interés particular de los administrados, siendo así, que este Instituto tiene la potestad de continuar con el mismo; por tanto, la incomparecencia del apelante, no presupone que el proceso se tenga por desistido, si no por el contrario se tiene que continuar hasta finalizar las etapas del procedimiento de apelación y satisfacer, en el caso concreto, el derecho de acceso a la información.

### **3. 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

---

<sup>2</sup> Manual Básico de Derecho Administrativo, Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos. Pag.320 y 321.

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., d. y f. de la LAIP, que prevén: “La que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública”, “la que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona” 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. Reserva realizada en fecha 30 de abril de 2016, para un periodo de 7 años.

En el expediente administrativo consta, en copia simple del memorandum PNC/DECO-JEFATURA/139, suscrito por el Jefe de la División Élite contra Crimen Organizado de la PNC, que la información requerida se encuentra reservada y que a esa fecha la investigación se encontraba activo. Asimismo, en el informe justificativo, se ratificó la reserva de la información.

En general, se sostuvo por el ente obligado que la información solicitada por el apelante no puede ser entregada porque se encuentra reservada y porque la información que

solicita está en investigación por parte de la Fiscalía General de la República (FGR). Asimismo, en la audiencia oral, se dijo que “la reserva de la información se ha hecho de conformidad a los arts. 159, 193 numeral 3 de la Cn., en ese sentido la División Élite contra Crimen Organizado (DECO) ha realizado un función conforme a derecho y revelar la información puede entorpecer la investigación”, que en tal sentido considera que el índice de reserva, cumple con el principio de legalidad, razonabilidad y temporalidad.

Por otra parte, el testigo presentado por la **PNC**, expresó, entre otras cosas, que la información que han solicitado se encuentra en un proceso que aún está en investigación, por tal razón fue clasificada como reservada, la dirección funcional de la investigación de crimen organizado se encuentra bajo la dirección funcional de la FGR; y que toda documentación relacionada al expediente, está bajo la tutela del ministerio público fiscal, tal como lo establece la normativa procesal penal de los arts. 75 y 77, amparado con el art. 19 letra “b” de la LAIP. Y concluyó expresando que el apelante solicitó informes, memorandum y las diligencias de investigación que constan en el expediente y eso pone en riesgo la seguridad pública porque hay nombres de víctimas, peritos e investigadores.

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.

La **PNC** citó los motivos legales en los que justifica la declaración de reserva, en la resolución respectiva señaló que dar a conocer la información solicitada podría perjudicar o poner en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública; podría poner en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; y causar 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. En el caso concreto se ha hecho énfasis que

revelar la información podría llegar a entorpecer las investigaciones que lleva a cabo la FGR, ya que el caso que en relación al caso que nos ocupa aún está activo.

Por lo tanto, se puede afirmar que se cumple con el requisito de legalidad, dado que la reserva se fundamentó en causales del art. 19 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** probó a través del testigo, que la documentación que solicitó el apelante, está relacionada al expediente, que está bajo la tutela de la FGR porque aún se encuentran en investigación de ilícito penal, es decir que se encuentra activo, y que consecuentemente, revelar la información puede poner en riesgo la seguridad pública porque hay nombres de víctimas, peritos e investigadores.

(c) Temporalidad. La declaratoria de información reservada debe estar sujeta a un plazo definido, de conformidad a los Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” del RELAIP. Y es que si no se establece un plazo determinado o determinable, podría vulnerarse el DAIP, al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a disposición del público. En el presente caso, la **PNC** ha establecido como plazo de reserva el periodo de siete años, por cuanto se tiene por establecido que se cumple con este requisito de reserva de la información.

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 no es mayor que el perjuicio a la seguridad pública o a la operatividad e investigación que efectúa la **PNC** en conjunto con la FGR.

De lo anterior se concluye que la declaratoria de reserva de la **PNC** reúne los tres requisitos necesarios para su adopción y por consiguiente, procede declarar justificados los motivos de la declaratoria de reserva hecha por el ente obligado.

#### **4. 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) **Confirmar** la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, el 9 de junio de 2016, en cuanto a denegar acceso a la información relativa a: “informes policiales contenidos en memorándums, actas, notificaciones, partes policiales y cualquier otro documento que consigne todas las investigaciones sobre lo ocurrido en una vivienda de la residencial finca de Asturias del municipio de Santa Tecla el 11 de abril de 2016, lugar en el que se encontraron diversas armas de guerra, municiones, maquinaria, recargadores de casquillos y droga.”.

b) **Devolver** el expediente administrativo relacionado con el presente caso, el que podrá ser retirado por el Oficial de Información del ente obligado, o por persona debidamente autorizada para tal efecto.

c) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

**Notifíquese.-**

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

## **VOTO DISIDENTE DEL COMISIONADO JAIME MAURICIO CAMPOS PÉREZ:**

Tengo para mí que la reserva de información alegada en este caso no ha logrado superar la “prueba del daño”.

En efecto, a pesar de señalarse en la resolución definitiva que la PNC probó, a través del testigo, que la documentación que solicitó el apelante “está relacionada al expediente que está bajo la tutela de la FGR, porque aún (...) se encuentra activo” y “consecuentemente, revelar la información puede poner en riesgo la seguridad pública, porque hay nombres de víctimas, peritos e investigadores”, no advierto que se hayan cumplido los requisitos de probabilidad y especificidad del daño.

El daño que la publicidad de la información ocasionaría a la seguridad pública no basta con que sea una mera hipótesis, sino que corresponde a la autoridad reclamada probar con elementos objetivos, más allá de toda duda razonable, que esa probabilidad existe, por lo que es insuficiente una especulación u opinión. Dicho de otro modo, debió acreditarse en la apelación que la amenaza a la seguridad pública es **real e inminente**, y probarse que su ocurrencia debe ser al menos mayor que la probabilidad de que ella no ocurra.

En cuanto al requisito de la especificidad, la reserva no se satisface con afirmaciones genéricas de que el acceso a la información vaya a dañar los bienes jurídicos comprendidos en las causales del artículo 19 letras b., d. y f. de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), sino que es necesaria una exposición circunstanciada de la manera que se va a producir el daño y **dar explicaciones específicas** acerca del modo en que esos bienes jurídicos quedarán dañados.

Si se alega que se pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de las víctimas, peritos e investigadores, ya el artículo 30 de la LAIP ofrece la solución de elaborar una versión pública que elimine sus nombres, sin que para ello sea necesario reservar toda la información.

Así mi voto.

**PRONUNCIADO POR EL COMISIONADO QUE LO SUSCRIBE.**