

NUE 8-A-2014 (JC)

PICHE OSORIO contra POLICÍA NACIONAL CIVIL

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las ocho horas y treinta minutos del treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

El presente procedimiento de acceso a la información ha sido promovido ante este Instituto en virtud del recurso de apelación interpuesto por la ciudadana **DOMITILA ROSARIO PICHE OSORIO**, contra la resolución emitida por el Oficial de Información de la Policía Nacional Civil, en adelante PNC, por habersele denegado la información solicitada debido a la falta de respuesta de la Dirección General del ente obligado, y a la declaratoria de confidencialidad de parte de la Jefa de División de Personal.

I. El 23-XII-2013 la ciudadana DOMITILA ROSARIO PICHE OSORIO interpuso una solicitud de información ante la UAIP-PNC que consiste en: a) *“Listado de personal operativo de los tres niveles, que no tienen acuerdo de nombramiento por la Dirección General en un puesto de trabajo descritos en los manuales de funcionamiento de puestos de trabajo de las unidades, según sea el caso”*; respecto de este punto la UAIP-PNC se declaró impedida de entregar la información, puesto que la unidad administrativa a la que se le requirió dicha información – Dirección General de la PNC– no la entregó en el plazo de ley.

b) Respecto del segundo punto solicitado que consiste en *“Listado de personal operativo de los tres niveles que a la fecha se encuentran jubilados con las AFP o con el IPSFA y que por el momento se encuentran en funciones operativas, sustentando los cargos en los niveles básico, ejecutivo y superior”*; la UAIP-PNC solicitó la información a la Jefa de la División de Personal, y que dicha servidora pública alegó mediante un memorándum que no entregaría la información solicitada por tratarse de carácter confidencial.

II. Inconforme con la resolución del ente obligado, el 29-I-2014, la ciudadana Piche Osorio presentó ante este Instituto recurso de apelación, en el que manifestó que como ciudadana tenía derecho a que se le diera la información que había solicitado.

El 3-II-2014 fue admitido el recurso de apelación. En el mismo acto se requirió al ente obligado el expediente administrativo del procedimiento de acceso a la información y se pidió, a la vez, el informe de defensa al titular del ente obligado.

En dicho informe, el titular de la PNC manifestó que la información solicitada a la Dirección General de la PNC es inexistente y que dada las disposiciones de la LAIP los entes obligados solo pueden entregar la información que esté en su dominio. Respecto de la información solicitada a la Jefa de la División de Personal expresó que el listado de personal jubilado con las AFP o IPSFA requiere ingresar a los expedientes de dichas personas, los cuales contienen datos personales, por lo que fue declarado como “información confidencial”.

El 7-III-2014 se desarrolló la audiencia oral y pública, la cual contó con la asistencia de las partes.

III. Así las cosas, expuestos los argumentos de la apelante y de la entidad obligada por medio de su titular, y visto el expediente administrativo del presente proceso, el orden lógico que seguirá este Instituto para la resolución de la misma es el siguiente: se harán unas breves consideraciones sobre los derechos fundamentales, el derecho a la intimidad y el DAIP (**IV**); se determinará si la información solicitada por el recurrente es de carácter confidencial (**V**); se hará una breve exposición sobre las “versiones públicas” para entrega de información (**VI**); y, finalmente, se dictará una directriz respecto de la información declarada “inexistente” (**VII**), a efecto de dictar la resolución que corresponda según la Constitución de la República y la Ley de Acceso a la Información Pública.

IV. Un *derecho fundamental* es aquel derecho subjetivo que corresponde universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad para obrar. Así, la Sala de lo Constitucional de la CSJ ha entendido por derecho fundamental que: “*Los derechos fundamentales son categorías jurídicas que constituyen el núcleo central de la esfera jurídica del individuo, exigibles frente a otros sujetos de derecho -Estado y particulares-, que engendran en estos últimos deberes y obligaciones; es decir, se trata de*

verdaderos derechos generadores de una situación activa de poder concreto, que se traduce en exigencias deducibles al Estado y a los otros particulares.” (Hábeas Corpus 135-2005 de fecha 16-V-2008).

Por otra parte, el derecho a la intimidad personal ha sido concebido como aquél que hace referencia al ámbito que se encuentra reservado al interior de cada persona y cuyo conocimiento importa únicamente a éste y en su caso a las personas que el portador del derecho seleccione “(...) por tanto, en dicho ámbito opera la voluntad del individuo para disponer de todos aquellos aspectos que puedan trascender al conocimiento de los demás. Cada individuo respecto a su intimidad personal, tiene la facultad de autorizar el ingreso en su esfera íntima o de dar a conocer datos pertenecientes a dicho ámbito; circunstancias en las cuales, en principio, la incidencia en esa esfera de intimidad o conocimiento de datos que ha sido voluntariamente permitida, no supone una vulneración al derecho de intimidad personal.” (HC 135-2005 de fecha 16-V-2008).

Visto lo anterior, el derecho de acceso a la información –como bien se sostuvo en la resolución definitiva 25-A-2013 pronunciada por este Instituto el 18-IX-2013– puede justificarse como un derecho individual, en tanto permite ampliar el espacio de autonomía personal, y como un derecho colectivo, por cuanto revela la utilización instrumental de la información como mecanismo de control institucional de los ciudadanos hacia el Estado. Desde esta última perspectiva el derecho a la información es un derecho público colectivo que se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.

Este derecho, sin embargo, no es absoluto, puesto que debe ser ejercido dentro del marco del respeto al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales. En ese sentido, el derecho de acceso a la información –como los demás derechos– es susceptible de restricciones o limitaciones que condicionan su pleno ejercicio, con el requisito de que las mismas sean realizadas dentro de los contornos del principio de razonabilidad, constituyendo el derecho a la intimidad personal uno de esos límites.

En ese orden de ideas, la función colectiva o sistemática de la libertad de expresión y del derecho a la información debe ser considerada cuidadosamente cuando tales libertades entran en conflicto con los llamados derechos de la personalidad, entre ellos, el derecho a la intimidad.

Así, **el derecho a la intimidad tampoco es absoluto** y cede ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquel haya de experimentar esté justificado. En todo caso, este derecho como límite a la libertad de información debe **interpretarse de modo restrictivo**.

Por tanto, no debe olvidarse que tanto el derecho a la información como el derecho a la intimidad revisten el carácter fundamental dentro del sistema de derechos individuales; consecuentemente, aunque la libertad de información –con justicia– es una de las denominadas libertades preferidas dentro del sistema jurídico, al momento de realizarse la ponderación de intereses entre ambos, este Instituto tendrá que buscar su armonización o saludable equilibrio mediante un sistema de interpretación constitucional que garantice el balance entre tales derechos, reconociendo que esta labor de delimitar la colisión entre ambos debe efectuarse con criterio restrictivo y en cada caso concreto, salvo los estándares generalmente aceptados por la ley o jurisprudencia.

V. Por otro lado, están en conflicto aparente el DAIP que tienen las personas y el derecho a la intimidad personal en la medida que revelar el *listado de personal operativo de los tres niveles que a la fecha se encuentran jubilados con las AFP o con el IPSFA y que por el momento se encuentran en funciones operativas, sustentando los cargos en los niveles básico, ejecutivo y superior*, es liberar datos personales sin autorización, según el argumento del ente obligado.

Visto el expediente del proceso la controversia entre ambos derechos no es más que *aparente*, puesto que la solicitud de información de la ciudadana no exige en sí datos personales, en tanto que no requirió números de documentos personales, como número de DUI, NIT, AFP, ISSS, etc., ni tampoco características relativas a información de carácter sensible como lo sería, por ejemplo, las cuestiones referentes al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar y otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que pudieran afectar el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.

Por tanto, al no contener información de la naturaleza mencionada en el párrafo anterior, puede ser entregado dicho listado a la ciudadana, conteniendo información relativa a nombres, cargo, unidad en la que están asignados y sueldo; así como el tiempo que tienen de estar jubilados.

En consecuencia, este Instituto estima que el listado de las personas solicitados por la ciudadana no son de clasificación confidencial; en particular, porque, expresamente el art. 7 inc. 3º de la LAIP dispone que: “(...) **todos los servidores públicos**, dentro o fuera del territorio de la República, **y las personas que laboran en las entidades mencionadas en este artículo**, están obligados al cumplimiento de la presente ley (...)”. Asimismo, entre los fines de la Ley se regula “**la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública**” (art. 3 letra d.) y en sus principios se obliga a “quienes desempeñan responsabilidades en el Estado (...) a rendir cuentas ante el público (...) sobre su gestión” (art. 4 letra h.). Las negritas son nuestras.

VI. Cabe hacer la consideración que si dentro del listado solicitado existe información de carácter confidencial, como por ejemplo: domicilio de las personas o números de identificación legal como DUI, NIT, NRC, AFP o NUP; la entidad obligada, para garantizar el DAIP y en cumplimiento con el *principio de máxima publicidad* podrá hacer “versiones públicas” de la información requerida por la ciudadana, en las cuales podrá suprimir únicamente el contenido antes mencionado, por ser de carácter confidencial y de protección de la persona; no obstante, suprimir datos que no estén sujetos a confidencialidad equivaldrá a una denegación de acceso a la información.

VII. Respecto de la información que consiste en *Listado de personal operativo de los tres niveles, que no tienen acuerdo de nombramiento por la Dirección General en un puesto de trabajo descritos en los manuales de funcionamiento de puestos de trabajo de las unidades, según sea el caso*, la unidad encargada de entregar esta información —en este caso la Dirección General de la PNC— debe entregar a la ciudadana copia de todas las diligencias de búsqueda de información que fueron realizadas para localizar la información requerida, de manera que con ellas quede comprobada la búsqueda de la misma y su inexistencia.

De otra forma, la inexistencia de la misma no es comprobable y se presume el ocultamiento de la información solicitada. Lo anterior, en virtud del principio general de libre acceso a la información y el criterio de máxima publicidad, los cuales contemplan que las causas que limitan el derecho en cuestión deben —en todos los casos— ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular al respecto, pues **no pueden haber negativas o restricciones genéricas**, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales, debidamente fundamentadas. Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada, o cualquier restricción arbitraria al derecho de acceso a

NUE 8-A-2014 (JC)

PICHE OSORIO contra POLICÍA NACIONAL CIVIL

Resolución de Revocatoria.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas del siete de julio de dos mil catorce.

Por medio del escrito presentado el 2 de abril de 2014, la ciudadana **Domitila Rosario Piche Osorio**, contestó el traslado conferido con relación al recurso de revocatoria presentado por la **Policía Nacional Civil (PNC)**, contra la resolución definitiva proveída por este Instituto el 25 de febrero de 2014.

I. La **PNC**, en el planteamiento del recurso y la ciudadana en su contestación expresaron, esencialmente, los siguientes argumentos:

A) La entidad obligada alega que la información solicitada por la apelante, consistente en el listado del personal operativo de las tres categorías, que a la fecha se encuentran jubilados con las AFP o con el IPSFA, y que por el momento se encuentran en funciones operativas, sustentando los cargos en las categorías básico, ejecutivo y superior, es de carácter confidencial en base a lo establecido en los Arts. 24 letra “c” y 25 de la LAIP.

La **PNC** agregó que no se puede entregar la información puesto que ésta se enmarca dentro de lo dispuesto por el Art. 19 de la LAIP letra “b”, de conformidad con el cual se trata de información reservada “la que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública”. Además, manifiesta que dada la naturaleza de la **PNC**, con base en el Art. 29 número 2 del RELAIP que establece como causal de reserva cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la información afecte la Seguridad Nacional o sobretodo la Seguridad Pública, la

información objeto de controversia es reservada puesto que el revelar datos personales expone la seguridad personal de los miembros de la corporación.

Respecto de este punto, la ciudadana apelante –al momento de contestar el traslado conferido por este Instituto– argumentó que la información no es de carácter confidencial como lo establecen los Arts. 24 letra “c” y 25 de la LAIP, puesto que en ningún momento se está pidiendo datos personales de los miembros de la **PNC**, ya que no se pide edad, fecha y lugar de nacimiento ni nombre de padre y madre.

B) Por otra parte, los apoderados de la **PNC** manifestaron estar conscientes que la naturaleza y espíritu de la LAIP es lograr que haya transparencia en las Instituciones del Estado. Sin embargo, consideran que el caso de la **PNC** es diferente por su naturaleza de brindar seguridad a la población, establecida por mandato constitucional en el Art. 159 inc. 3º, por lo que pide que se tome en consideración la situación que vivimos todos los salvadoreños, donde el personal policial ha sido sujeto de atentados, en los que incluso algunos miembros han fallecido.

Al respecto, la ciudadana expresó que no ha pedido datos personales y que ni los Arts. 6 y 18 de la Constitución de la República de El Salvador ni la LAIP hacen diferenciación entre las instituciones, respecto a la obligación que tienen de entregar a la ciudadanía la información generada, administrada o en su poder, de conformidad con los Arts. 2 de la LAIP y 13 número 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por El Salvador.

II. Luego de expuestos los motivos de revocatoria argumentados por el ente obligado, así como la contestación de la ciudadana, es procedente analizar los argumentos de ambas partes y pronunciarse sobre los mismos:

Los recurrentes reiteran que la información solicitada no puede entregarse por ser de carácter confidencial, sin embargo no expresan las razones en que fundamentan tal criterio, únicamente citan los Arts. 24 letra “c”, 25 de la LAIP y 43 del RELAIP. Y es que, la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recae en el órgano al cual fue solicitada la información, ya que, al tratarse de un derecho fundamental la denegatoria o restricción es la excepción y debe estar debidamente fundada y motivada, a efecto de evitar discrecionalidades al margen de la ley y garantizar la seguridad jurídica de los titulares de este derecho. Un derecho

fundamental como el acceso a la información no puede, bajo ningún concepto, estar sujeto a restricciones genéricas sino únicamente a límites concretos y específicos previamente establecidos por la ley, en dónde el ente obligado tiene que motivar y fundamentar su decisión, como comportamiento excepcional ante la regla general de entrega.

Para el caso en comento, el ente obligado justifica la negativa a entregar la información en lo dispuesto en el Art. 40 del RELAIP, el cual regula la obtención de consentimiento previo por parte de los titulares de información confidencial para proceder a su entrega o revelación. En todo caso, con base en la disposición antes citada, lo que habría correspondido era la solicitud de autorización por escrito. No obstante, consta en el procedimiento que en ningún momento se llevó a cabo esta diligencia, sino que se procedió a la denegatoria de entrega de información, sin más. Por lo que, la disposición en análisis y las justificaciones expresadas por el ente obligado en este punto, no pueden tenerse como válidas para no entregar información, pues el Art. 40 del RELAIP no faculta al ente para denegar acceso a información considerada como confidencial sino que detalla el método o procedimiento que debe seguirse para su revelación.

En la resolución pronunciada por este Instituto a las ocho horas con treinta minutos del 31 de marzo del año en curso se afirmó que la solicitud de información de la ciudadana no exige en sí datos personales, ni tampoco características relativas a información de carácter sensible o que pudieran afectar al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen, por lo que se trata de información pública y, en consecuencia, se revocó la decisión del Oficial de Información.

En el caso en análisis, los recurrentes no han presentado elementos que fundamenten y justifiquen una modificación en la decisión adoptada en este caso, pues de los argumentos expresados y de la falta de pruebas que los acrediten no es posible concluir que la información es confidencial o que su revelación, en efecto, ponga en peligro la seguridad de los miembros de la corporación policial, de modo que no existen razones suficientes para revocar la resolución impugnada. Con base en lo antes expuesto, es posible concluir que la información no es confidencial y procede su entrega a la ciudadana.

Por otra parte, los recurrentes manifiestan que la información también es de carácter reservada de conformidad al Art. 19 letra “b” de la LAIP. Sin embargo, este no es el momento

procesal oportuno para realizar tal aseveración, ya que este argumento no fue alegado en la fase contradictoria del procedimiento, es decir, antes de la resolución definitiva. Valorar o, peor aún, aceptar este argumento implicaría agregar elementos que debieron haber sido discutidos durante el procedimiento sustanciado previo a la resolución definitiva. Aunado a lo anterior, en ningún momento se ha presentado la declaratoria de reserva de dicha información ni se ha fundamentado en ninguna de las causales del Art. 21 de la LAIP. Por lo anterior este argumento no puede servir como motivo de revocatoria y debe, en consecuencia, rechazarse.

Por último, el ente obligado manifestó que está consciente que la naturaleza y espíritu de la LAIP es lograr que haya transparencia en las Instituciones del Estado, pero que el caso de la **PNC** es diferente por su naturaleza de brindar seguridad a la población, que por mandato constitucional se ha establecido en el Art. 159 inc. 3°. Sin embargo, este Instituto no comparte tal argumento, puesto que la LAIP lejos de establecer diferencias en cuanto a los entes obligados, en el sentido de hacer exclusiones como la planteada por la **PNC**, establece condiciones y requisitos en virtud de los cuales cierto tipo de información podría estar excluida del conocimiento público, de acuerdo a su naturaleza no a la de la institución que las custodia, administra o genera. En este sentido, no consta en el expediente que el ente obligado haya acreditado que la información requerida se enmarque en alguna de las causales establecidas en la ley para considerarla como información confidencial o reservada, en los términos de los Arts. 10 y siguientes de la LAIP.

De hecho, el Art. 7 de la LAIP estipula que son entes obligados todos los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas y cualquier entidad que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general. Por tanto, en ningún momento se excluye a las entidades que ejerzan labores de seguridad pública. La LAIP únicamente habilita a los entes obligados a reservar temporalmente la información que pueda poner en riesgo a los ciudadanos, reserva que tiene que efectuarse una vez se genera la información o en el momento que el ciudadano la solicita y no después de una resolución emitida por este Instituto.

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 la **Policía Nacional Civil**, en contra de la resolución emitida por este Instituto en la que se ordenó al

