

NUE 125-A-2014 (HF)
Santos de Urbina contra Policía Nacional Civil
Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas y treinta minutos del veintinueve de octubre de dos mil catorce.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Jessica Jessel Arely Santos de Urbina**, en adelante “la ciudadana” o “la apelante”, contra la resolución emitida por el Oficial de Información Pública de la Policía Nacional Civil, en adelante “la PNC” mediante la cual se denegó parte de la información solicitada debido a que no cuentan con los datos desagregados de delitos y edad del Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Digitales –AFIS–.

A. ANTECEDENTES DE HECHO

I. La apelante solicitó a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la Policía Nacional Civil, lo siguiente: Cuantas personas se encuentran registradas en el sistema AFIS de la PNC, desagregada por delito, año, edad y departamento. Período 2012, 2013 y 2014.

En respuesta a la anterior solicitud, el Oficial de Información resolvió entregar un archivo digital que contiene el número de personas que han sido registradas en el Sistema AFIS, desagregado por departamento y año (2012, 2013 y 2014), no así la información desagregada por delito y edad, debido a que el Jefe del Departamento Técnico de la División de la Policía Técnica y Científica, manifiesta que el reporte manager del Sistema AFIS, no está configurado para llevar registro de la información requerida, por lo que manifiestan no contar con dicha información.

II. En la audiencia de avenimiento que se llevó a cabo en este procedimiento, la PNC a través de su apoderado general especial el licenciado **José Roberto Escobar González**, solicitó que este Instituto girará instrucciones para realizar un reconocimiento al Sistema AFIS, y se verificará lo expresado en la resolución del Oficial de Información de ese ente obligado.

Durante el reconocimiento del Sistema AFIS, con la concurrencia de ambas partes y especialistas de la Policía Técnica y Científica del ente obligado, el Jefe de Lofoscopia, el señor Héctor David Ramírez Torres, manifestó que el Sistema registra los datos de edad y delito, pero no los arroja automáticamente, debido a que su fin no es registrar información demográfica, sino huellas digitales; asimismo, señaló que el Centro de Operaciones y Servicios, posee esa información. Por su parte, el Técnico de esa misma jefatura, el señor Héctor Benjamín Melara, ratificó lo expresado por el señor Ramírez Torres, agregando que para obtener la información debe ser manualmente en cada estación policial, ya que las normas nist, prohíben que un solo usuario tenga acceso a todo, es por ello, que no se puede hacer en forma de lote.

III. En la audiencia oral del presente caso la ciudadana **Santos Urbina**, no se hizo presente, sin justificar su incomparecencia.

Por su parte la **PNC**, a través de su apoderado **Escobar González**, manifestó que ratifica todo lo expuesto en la resolución del Oficial de Información, así como todo lo establecido en el reconocimiento del Sistema AFIS, expresando que la información desagregada solicitada por la apelante, se encuentra en dicho Sistema, pero su obtención debe hacerse manualmente y en cada estación policial, lo que conllevaría tiempo y personal dentro del ente obligado para realizarlo, y no se cuentan con los recurso para llevarlo a cabo.

Concluido el trámite establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), el presente procedimiento de apelación quedó en estado de pronunciar una resolución definitiva.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El punto medular de esta resolución consiste en determinar si la **PNC** tiene la obligación de obtener la información que se encuentra en el Sistema AFIS, pese a las dificultades manifestadas, para ser proporcionada a la apelante **Santos de Urbina**.

En línea con lo anterior, el análisis jurídico del presente caso seguirá el *orden lógico* siguiente: en primer lugar, breves consideraciones sobre el Derecho a la Producción de la Información y entrega de la misma (I); en segundo lugar, análisis de la admisibilidad de la prueba presentada por las partes (II); en tercer lugar, se analizará el caso sometido a este Instituto (III), y finalmente, en caso de ser necesario, se desarrollará lo referente al efecto de la decisión a emitirse (IV).

I. El derecho fundamental de Acceso a la Información pública¹, como lo ha sostenido la Jurisprudencia Constitucional de nuestro país, implica que las personas, tenga acceso a las fuentes que contienen datos de relevancia pública. La protección constitucional de la búsqueda y obtención de información se proyecta básicamente frente a los poderes públicos –órganos del Estado, sus dependencias, instituciones autónomas, municipalidades– y cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos o bienes del Estado o que en general ejecute actos de la Administración, pues existe un principio general de publicidad y transparencia de las actuaciones del Estado y gestión de fondos públicos (Principio Democrático del Estado de Derecho)².

La LAIP es el instrumento legal donde se desarrolla los fines, principios y mecanismos para salvaguardar el **derecho a solicitar y a recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas o cualquier otra entidad o**

¹ La misma Sala de lo Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho de acceso a la información en el Auto de Admisión dictado el 6 de marzo de 2013, en el amparo de referencia 155-2013, y las que en él se citan: Sentencias de Inconstitucionalidad dictadas el 5 de diciembre de 2012, 25 de agosto de 2010 y 29 de septiembre de 2010, en los procesos de referencia 13-2011, 1-2010 y 91-2007, respectivamente.

² Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 25 de julio de 2014, en el proceso de amparo 155-2013.

persona que administre recursos públicos o, en su caso, a que se le indique la institución o la autoridad a la cual debe requerir la información³.

De conformidad con los principios de dicha normativa, la información pública debe suministrarse al requirente de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos, sencillos y expeditos⁴.

Asentado el principio general de libre acceso a la información, las causas que podrían limitarlo no solo se circunscriben a los supuestos establecidos en la LAIP sobre la restricción justificada a la información pública, los cuales incluyen información en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés público general, o la información de los particulares en manos del Estado, cuyo acceso solo atañe a éstos, salvaguardando su honra y privacidad.

Es así, que existen otros factores que dificultan el goce del Derecho de Acceso a la Información Pública, como el determinar de cuál información es posible acceder, y cuáles son las posibilidades de obligar a los entes obligados a producir la información que no tengan en su poder.

Ahora bien, existe información de los entes obligados que en el ejercicio de sus competencias funcionales es recopilada, generando datos que pueden ser empleados por estos mismos o no. En ese sentido, es útil distinguir algunos niveles de acceso a los datos⁵, los cuales son: acceso al dato procesado (1), acceso al dato bruto (2) y sobre el circuito de circulación de los datos dentro de la administración pública (3).

1. El primer nivel de acceso es aquel que la administración provee al administrado en forma de estadísticas, en forma de indicador o de otra forma. En esta modalidad, el ente obligado ha procesado dichos datos, y los empleaba con fines internos.

³ Art. 2, 7 y 68 de la LAIP

⁴ Op. Cit. 2.

⁵ González, F. y Viveros, F. (eds.), Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público, Cuadernos de Análisis Jurídico N°10, Serie de Publicaciones Especiales, Universidad Diego Portales, Santiago, 2000, pp. 197-203.

2. El segundo nivel de acceso es cuando la administración pública permite al particular el acceso al dato bruto registrado en su poder, para que estos mismos sean quien los procesen. Lo anterior, se origina por una imposibilidad práctica de parte de los entes obligados de procesar este tipo de datos, conforme a las necesidades solicitadas por los administrados.

Así, mediante este mecanismo, en términos prácticos descarga de esa labor al Estado, y reemplaza la exigencia de producción y procesamiento de información, siempre y cuando no exista una norma que establezca la obligación especial de dicha producción a la administración pública, y esta la ha incumplido o, en su caso, no se trate de información confidencial.

3. Finalmente, el tercer nivel de acceso, se refiere a la obligación de la administración pública de establecer un ente receptor de los datos producidos, para poder ser entregados a los solicitantes, el objetivo de esta modalidad es evitar que los administrados por su desconocimiento los soliciten a otras unidades que no los poseen, con ello se garantiza el acceso efectivo de la información pública.

II. Desarrollado el punto previo, corresponde ahora a examinar y considerar el valor de las pruebas aportadas.

1. a. En el expediente del presente procedimiento, se encuentran agregados, los siguientes elementos probatorios: (i) original del expediente administrativo de referencia PNC/UAIP/218/2014, en el que consta el trámite realizado por el Oficial de Información de Pública de la PNC; (ii) copias de notas de fecha 4 de junio y 12 de agosto de este año, firmadas por el Oficial de Información antes mencionado, con la primera dicho funcionario admitió la solicitud de información de la apelante, y con la segunda dio respuesta a dicha solicitud de información; (iii) copias de la información entregada por el Oficial de Información Pública del ente obligado apelado, en la cual se refleja la información de la cantidad de personas registradas por el Sistema AFIS de la PNC, desagregada por departamento y año; y (iv) acta de reconocimiento al Sistema AFIS, de fecha 9 de septiembre de este año, realizado por la Comisionada Instructora del presente

procedimiento, cuyo contenido se ha hecho referencia en el romano III de los Antecedentes de Hecho de esta resolución.

b. De acuerdo con el Art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), de aplicación supletoria al procedimiento de acceso a la información pública⁶, en virtud de que no fueron redargüidos de falsos los documentos consignados en el expediente administrativo, y que constituyen documentos públicos, constituyen prueba idónea para verificar el trámite y los argumentos que se consignaron en el mismo; asimismo, de la acta de reconocimiento, con la que se prueba fehacientemente la imposibilidad material de brindar la información alegada por el ente obligado.

En cuanto a las copias simples de conformidad con los Arts. 330 inc. 2 y 343 del CPCM, se tienen como verdaderas y probados los hechos que documentan, debido a que no tampoco fueron redargüidos de falsos.

En ese sentido, se tienen por probados el hecho de la interposición, resolución de la solicitud de información de la apelante; el trámite realizado conforme a la LAIP por el Oficial de Información de la PNC; la información entregada y la falta de los datos alegados por la ciudadana; la existencia de los datos de edad y delito dentro del Sistema AFIS; y la dificultad técnica del ente obligado a recopilar los datos requeridos, para ser entregados a la apelante.

III. Aclarado lo anterior, es procedente analizar brevemente la naturaleza del Sistema AFIS, y las razones de la negativa de la entrega de la información requerida por la apelante.

El Sistema AFIS ha sido definido por la Procuraduría General de la República de México⁷, como un sistema automatizado de identificación por medio de las impresiones de los dibujos cretales existentes en la superficie de las yemas de los dedos de las manos, cuyo objetivo es apoyar el trabajo del perito en dactiloscopia, mediante un

⁶ Art. 102 de la LAIP, en relación al Art. 20 del CPCM.

⁷ www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/Servicios%20Periciales/Especializacion%20de%20servicios%20periciales/Sistema%20AFIS.asp, Página Oficial de Procuraduría General de la República de México, consultada a las once con treinta y siete minutos del 15 de octubre de 2014.

sistema computarizado de identificación humana, proporcionándole mediante herramientas especializadas los elementos para establecer la identidad de un individuo y apoyar su dictamen pericial en forma automatizada.

En este sentido, podemos concluir que la naturaleza del Sistema AFIS, es la de un registro computarizado de las huellas digitales de la personas que se le atribuye algún delito, y han sido capturados en flagrancia, por orden judicial o administrativa, cuyo objeto es la persecución efectiva de los ilícitos penales mediante la identificación de las huellas digitales, y no la de un sistema demográfico criminal.

Por otro lado, como se ha comprobado dentro del Sistema AFIS se encuentra los datos requeridos por la apelante, lo cual en principio el ente obligado negó, pero fue desvirtuado por el mismo en el reconocimiento de dicho Sistema, estos datos son considerados por este Instituto información pública, y así lo considera también el ente obligado.

No obstante, la negativa de la PNC radica como se ha dejado plasmado a lo largo de esta resolución, en la dificultad técnica de la extracción de dichos datos, debido a que deben ser recopilados manualmente, es decir, deben hacerlo en cada delegación a lo largo del territorio nacional, donde se han tomado las muestras de las huellas de las personas que integran este registro, teniendo inevitablemente como consecuencia, que el ente obligado empleé específicamente personal para dicha finalidad, y el tiempo que conllevaría sería mucho.

Tal como se dejó establecido, dicha dificultad técnica que fue comprobada mediante el reconocimiento realizado, no implica una justificación valedera para la denegación de la información, aun y cuando ninguna norma aplicable a la PNC, le obligue a procesar específicamente los datos solicitados por la apelante del Sistema AFIS. No obstante, sin contrariar lo anterior, sería irrazonable exigirle dicho procesamiento, por razón del tiempo que conllevaría, ya que volvería nugatoria el Derecho de Acceso a la Información Pública de la ciudadana, debido a que no tendría oportunamente la información solicita, máxime cuando existe otros registros dentro del ente obligado que recopilan dichos datos.

En ese sentido, tampoco es dable otorgar a la apelante acceso a los datos brutos, debido a que en dicho Sistema no solo se encuentra información pública, sino información confidencial de las personas capturadas, lo cual pondría en riesgo el derecho a la intimidad de las mismas; asimismo, se cargaría a la apelante a procesar datos de todas las delegaciones a nivel nacional, lo cual tampoco sería razonable.

IV. En consecuencia, dado que no proceden las alternativas antes planteadas, y basados en la razonabilidad, y el principio de prontitud⁸, este Instituto considera dable que la PNC entregue los datos solicitados de edad y delitos de las personas que se le atribuye algún ilícito penal, y que han sido capturados en flagrancia, por orden judicial o administrativa, contenidos en otro registro del ente obligado, lo cual el señor Héctor David Ramírez Torres, Jefe del Departamento Lofoscopia, manifestó durante el reconocimiento realizado al Sistema AFIS que existía esos datos en el Centro de Operaciones y Servicios de la PNC.

Lo anterior, no vulnera el Derecho de Acceso a la Información de la ciudadana, debido a que los datos procesados que requiere, los tendrá oportunamente, máxime cuando en su escrito de apelación manifestó que “no existe justificación alguna de parte de la PNC, para denegarme acceso a tales datos, de los cuales ésta obligado a llevar registros estadísticos, ya sea por medio del Sistema AFIS o **por cualquier otro medio**”.

Por lo tanto, es viable revocar parcialmente la resolución del Oficial de Información de la PNC, en el sentido de proporcionar los datos requeridos, a través del registro que lleva el Centro de Operaciones y Servicios, u otro que los posea, de conformidad a la obligación establecida en el Art. 23 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.

C. PARTE RESOLUTIVA

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., 19, 21, 52 inciso 3°, 58 letra

⁸ Art. 4 letra “c” de la LAIP.

d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 77, 79 y 80 del RELAIP, y 322, 217 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **RESUELVE:**

a) Revóquese de forma parcial la resolución apelada emitida por el Oficial de Información de la Policía Nacional Civil, en el sentido de proporcionar los datos solicitados de edad y delitos de las personas que se le atribuye algún ilícito penal, y que han sido capturados en flagrancia, por orden judicial o administrativa, contenidos en el registro del Centro de Operaciones y Servicios, u otro análogo.

b) Ordénase a la Policía Nacional Civil que, a través de su Oficial de Información, entregue a la ciudadana **Jessica Jessel Arely Santos de Urbina**, la información concerniente a los datos solicitados de edad y delitos de las personas que se le atribuye algún delito, y que han sido capturados en flagrancia, por orden judicial o administrativa, contenidos en el registro del Centro de Operaciones y Servicios, u otro análogo. La información aquí detallada debe ser entregada en el plazo de **quince días hábiles** contados a partir del día siguiente al de la notificación, debiendo remitir a este Instituto informe de cumplimiento de lo antes ordenado, en el plazo de **veinticuatro horas** posteriores a su ejecución, so pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.

c) Publíquese esta resolución, oportunamente.

Hágase saber.

----- ILEGIBLE ----- ILEGIBLE -----
--- J CAMPOS ----- ILEGIBLE-----
-PRONUNCIADO POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LO
SUSCRIBEN"....."
>>....."RUBRICADAS

PRONUNCIADA POR LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN

CC