



NUE 10-A-2021

XXXXX contra Policía Nacional Civil -PNC-

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas con treinta minutos del tres de enero de dos mil veintitrés.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **XXXXX** en adelante “la parte apelante” o “el apelante”, en contra de la resolución bajo referencia PNC/UAIP/517/2020, emitida el 8 de enero del año dos mil veintiuno por el oficial de información de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, en adelante “el ente obligado”.

Descripción del caso

I. La parte apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **PNC**, una solicitud de información en la que requirió:

1) *¿Cuántos lugares (las denominadas bartolinas) están destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan detención administrativa?*

2) *¿En qué direcciones se encuentran los lugares que están destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan la detención administrativa?*

3) *¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo y por los lugares en los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?*

4) *¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?*

5) *¿Cuánto tiene asignado de su presupuesto la PNC para gastos de alimentación de las personas que se encuentran privadas de libertad a su cargo?*

Al respecto, el oficial de Información de dicho ente obligado resolvió, en cuanto a los requerimientos 1, 4 y 5, dar la respuesta otorgada por la unidades administrativas de la **PNC**;

y en cuanto al requerimiento 2, el ente obligado resolvió denegar el acceso a dicha información debido a que se encuentra clasificada como reservada, con base al acuerdo SA-003-2016, de fecha 1 de septiembre de dos mil dieciséis, por un plazo de 7 años.

En este sentido, el apelante manifestó su inconformidad según detalle: en relación al requerimiento 2, debido a que se alega la reserva de la información, estimando el recurrente que la misma es improcedente en tanto no se le proporcionó la resolución en la que fue declarada la correspondiente reserva. Asimismo, indicó que la ubicación de los lugares destinados por la PNC para la privación de libertad, no es una información que ponga en riesgo la vida o la seguridad de los miembros de la corporación policial, de las personas privadas de libertad o de terceros, si no se facilita información adicional y detallada sin que vuelva vulnerables dichos lugares.

En cuanto al requerimiento 3, el apelante manifestó que el ente obligado omitió dar respuesta a dicho requerimiento; y en cuanto al requerimiento 4, el peticionario señaló que se entregó la información de manera parcial, ya que no se desagregó la información por lugares en que las personas están privadas de libertad, tal como fue requerido.

Con base a lo anterior, habiendo dado respuesta el ente obligado al requerimiento 1 y 5, se delimitó el objeto de controversia a la siguiente información:

2) ¿En qué direcciones se encuentran los lugares destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan detención administrativa?;

3) ¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo y por los lugares en los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?; y

4) ¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?.

En ese contexto, el apelante interpuso el recurso respectivo, expresando su inconformidad en el sentido que: el requerimiento a) se le denegó el acceso a la información con base a una declaratoria de reserva la cual estima es improcedente; en cuanto al requerimiento b) expresó que no se le brindó respuesta; y, en cuanto al requerimiento c) fue respondida de manera parcial.

II. En tal sentido, este Instituto admitió la apelación y se designó al entonces Comisionado Luis Javier Suárez Magaña, de conformidad a lo establecido en el Art. 87 de la Ley de Acceso a la Información (LAIP). Posteriormente, el caso fue reasignado al Comisionado Gerardo José Guerrero Larín, para elaborar el proyecto de resolución definitiva.

En plena observancia y respeto al derecho de defensa y audiencia que debe imperar en todo procedimiento administrativo, de conformidad con el Art. 88 de LAIP, se corrió traslado a la **PNC** para que rindiera su informe justificativo. No obstante lo anterior, el mismo no fue rendido por parte del mencionado ente obligado.

III. El veintiséis de abril de dos mil veintiuno, XXXXX solicitó intervención en este procedimiento como apoderado general judicial y administrativo con cláusulas especiales de Mauricio Antonio Arriaza Chicas, Director General de la **PNC** y consecuentemente, representante legal de dicha entidad, calidad acreditada mediante copia certificada de testimonio del poder antes referido, otorgado a las dieciséis horas con diez minutos del siete de junio de dos mil diecinueve, en el cual, se le faculta para intervenir en el presente.

En dicho escrito-sobre la información solicitada por el apelante-, manifestó que esta se encuentra reservada, agregando que, esto se debe entre tantas cosas, a la seguridad de las personas detenidas y del personal policial que se desempeña en las unidades policiales donde existen bartolinas. Así, mencionó algunos casos de delincuencia ocurridos a la cercanía de los referidos lugares y reiteró la reserva de tal información que se encuentra en el portal de transparencia de la institución.

Para los efectos correspondientes, el apoderado del ente obligado anexó junto a su escrito los siguientes documentos: **a)** Fotocopia simple de noticia en uno de los periódicos de circulación nacional, de fecha veintiuno de abril del año dos mil catorce; y **b)** fotocopia simple del acuerdo de reserva con referencia SA-003-216.

IV. El veinticinco de mayo del año dos mil veintiuno, se celebró la audiencia oral del presente caso, por medio de la plataforma “Meet” de Google, con la presencia del apelante: **XXXXX**; y del ente obligado por medio de su apoderado: Ricardo Rafael Pino Cornejo.

En la fase probatoria de dicha diligencia, el apoderado del ente obligado ofreció como prueba documental lo siguiente: **a)** Fotocopia simple del Acuerdo de Reserva con número de referencia SA-003-2016, consistente en: “Planos constructivos/arquitectónicos de la **PNC** y nómina de sedes policiales donde existen bartolinas en la **PNC**”, de fecha uno de septiembre del año dos mil dieciséis; y **b)** Fotocopia simple de noticia en uno de los periódicos de

circulación nacional, que se titula: “matan a tres pandilleros que recién salían de prisión en Cuscatancingo”, de fecha veintiuno de abril de dos mil catorce, en la cual explicó la utilidad y pertinencia de la misma.

Luego de correr traslado a la contraparte para que se manifestara con relación a dicha prueba aportada, el Pleno de Comisionadas y Comisionados procedió a deliberar sobre la pertinencia de la misma, y con base los Arts 318 al 320 del CPCM, resolvió por unanimidad admitir la prueba ofertada descrita en el literal “a”); y, rechazar la prueba descrita en el literal “b”); ambos literales del párrafo que antecede.

Posteriormente, en la fase de alegatos, el apelante manifestó -en lo medular- que la razón de haber interpuesto el recurso fue por la no entrega de la información, ya que en cuanto a la información relacionada a *¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo y por los lugares en los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?* no fue entregada; y en relación a: *¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?*, esta fue entregada de manera incompleta.

En igual sentido, al referirse a la información relacionada a: *¿En qué direcciones se encuentran los lugares destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan detención administrativa?*, el apelante manifestó que se tiene una discrepancia de criterios con el ente obligado en cuanto a la declaratoria de reserva, que con base a los estándares de los derechos humanos se debe conocer los lugares donde se guarda privación de libertad, conforme al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el Art. 9; la Convención Americana de Derechos Humanos en el Art. 7 numeral 3; y la Convención contra la tortura y otros o penas crueles inhumanos o degradantes en el Art. 2; por lo que una de las medidas para evitar las tortura y otros tratos crueles es dar a conocer las direcciones donde se guarda la detención administrativa.

También, el apelante se refirió a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su Art 6; y la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas en su Art. 9, establecen obligaciones vinculantes para el Estado de proporcionar la dirección de los lugares donde se guarda detención.

Finalmente, el apelante solicitó a este Pleno de Comisionadas y Comisionados de este Instituto que resuelva la discrepancia con base al Art. 29 de la LAIP, y se proporcione la dirección de los lugares donde se guarda detención administrativa, más no así los planos constructivos, y que se entregue la información a la cual no le es aplicado el Art. 19 letra d) de la LAIP, por lo tanto, consideró que es información pública oficiosa con base a los Arts. 6 letra c) y d); y Art. 10 número 10 de la LAIP. De igual forma, solicitó que la demás información le sea entregada en los términos requeridos.

Por su parte, el representante del ente obligado manifestó -en lo medular- que las respuesta brindadas por la PNC ha sido de manera parcial, ya que existe una declaratoria de reserva respecto del requerimiento: *¿En qué direcciones se encuentran los lugares destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan detención administrativa?*, alegando que la misma tiene su asidero legal con base al siguiente razonamiento: La Policía es una institución garante de los Derechos Humanos y que ante alguna actuación contraria a la ley existen las instancias para sancionar si fuera el caso, que a los familiares de los detenidos se les informa de los lugares donde están detenidos para que sean atendidos por estos. Que cuando ya no son detenciones administrativas, el control lo tiene la Fiscalía General de la República y por esa razón no se ha proporcionado información relativa a otras formas de detención distinta a la administrativa.

Asimismo, en cuanto la información relacionada a: *¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?*, el apoderado del ente obligado enfatizó que la información fue desagregada en razón del sexo y que se le proporcionó información parcial, siendo el motivo que se le entregó información estadística sin la dirección de los lugares, basados en la declaratoria de reserva la cual se fundamenta en la seguridad física e integridad de las personas tanto de los detenidos como de las personas que los cuidan.

Finalmente, el representante de la PNC expresa que no se ha dado una violación a los derechos humanos fundamento de los cuerpos normativos internacionales expresados por la parte apelante. Asimismo, señaló se le ha proporcionado la información con excepción de las direcciones donde guardan detención, y que si en alguno no se ha dado el ente obligado está en la disposición de entregarla siempre que se encuentre en poder de dicho ente obligado.

V. El veintitrés de junio del año dos mil veintiuno, **XXXXX** remitió vía correo electrónico escrito en el cual solicitó a este Instituto que se emita la resolución definitiva relacionada con el presente caso.

VI. Por otra parte, el ocho de abril del año dos mil veintidós, **XXXXX** remitió vía correo electrónico y de manera física escrito en el cual solicitó intervención en el presente procedimiento como apoderado general judicial y administrativo con cláusulas especiales de Mauricio Antonio Arriaza Chicas, titular de la **PNC**; calidad que acredita por medio de copia certificada de testimonio de poder general judicial y administrativo con cláusulas especiales, otorgada a su favor en fecha dos de septiembre del año dos mil veinte, por lo que se encuentra facultado para comparecer en las presentes actuaciones.

En el mencionado escrito señaló -en lo medular- que, con la finalidad de hacer conocimiento de este Instituto, anexó la declaratoria de reserva número de referencia SA-003-2016, de fecha uno de septiembre del año dos mil dieciséis; y la declaratoria de reserva en el acuerdo PNC/SAEO/No. AI-001-02-2022 de fecha quince de marzo del año dos mil veintidós.

Con relación a esto último, hay que tener en cuenta que la declaratoria con número de referencia SA-003-2016, de fecha uno de septiembre del año dos mil dieciséis, ya fue incorporada y admitida, tal como fue relacionada anteriormente, para su valoración en la presente apelación.

Ahora bien, con relación a la declaratoria de reserva en el acuerdo PNC/SAEO/No. AI-001-02-2022 de fecha quince de marzo del año dos mil veintidós. Sobre el particular, si bien la fase del desfile probatorio ya finalizó, de conformidad a lo establecido en el Art. 90 de la LAIP, no hay que perder de vista que de conformidad a lo descrito en el principio de verdad material establecido en el Art. 3 numeral 8) de la LPA el cual establece que la administración pública debe ajustarse a la verdad material que resulte de los hechos, aun cuando no hayan sido alegados ni se deriven de pruebas propuestas por los interesados; por lo que, la misma será valorada por este Instituto si resulta ser útil y pertinente para la presente apelación.

Análisis del Caso

En este sentido, el análisis jurídico del presente caso seguirá el íter lógico siguiente: **I.** Breves consideraciones del principio de máxima divulgación, efectos; **II.** Análisis con

respecto a las estadísticas solicitadas por el apelante; **III.** Consideraciones respecto a la información reservada; **IV.** Valoración de la prueba; y **V.** Aplicación al presente caso.

I. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el Sistema Interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir información contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”¹. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII- O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”².

El Art. 4 letra “a” de la LAIP, establece el principio de máxima publicidad como rector del acceso a la información pública, el cual demanda que la información en poder de los entes obligados es pública y accesible y sometida a un régimen limitado de excepciones. En ese orden de ideas, para garantizar dicho principio y el de disponibilidad, la LAIP configuró un procedimiento sencillo y expedito que facilite el acceso de la información pública a toda persona.

Asimismo, la CIDH, se ha manifestado sobre el principio de máxima publicidad, en el sentido que: “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de manera que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”³.

También, se puede interpretar que los tres efectos del principio de máxima publicidad frente a la información que produzca, administra o se encuentra en poder de los entes obligados⁴, son: a) El derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción⁵; b) La carga

¹Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

² 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/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.p

³ CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

⁴ El Art. 7 de la LAIP, contiene quiénes son los entes obligados a la mencionada ley.

⁵ Relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, segunda edición. 2012.

probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada; y, c) Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación.

II. Una vez establecido lo anterior, para este punto hay que traer a colación el objeto de controversia del presente caso respecto de la información estadística, la cual consiste en: *¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo y por los lugares en los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?; y ¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?.*

Al respecto, en cuanto al primer requerimiento, el apelante señaló que el ente obligado omitió dar respuesta a dicha información; y en cuanto al segundo requerimiento, el peticionario indicó que se entregó la información de manera parcial, ya que no se desagregó la información por lugares en que las personas están privadas de libertad, tal como fue solicitado.

Ahora bien, bajo este punto es importante analizar la información contenida en el expediente administrativo relacionado al presente caso, con la finalidad de verificar las actuaciones hechas por el oficial de información de la PNC; así como también la información entregada al ciudadano.

En este sentido, tal como consta en los folios 5 y 6 del expediente administrativo relacionado al presente caso, el oficial de información hizo las gestiones necesarias para la búsqueda de la información correspondiente con la unidad generadora de la misma.

En concordancia con lo anterior, tal como consta en los folios 8 al 9 del expediente administrativo relacionado al presente caso, se observa que hubo una respuesta con relación al requerimiento relacionado a: *¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo y por los lugares en los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?*, ya que se indicó que la misma corresponde a 2858 hombres y 80 mujeres, haciendo un total de 2938 personas.

Por otra parte, tal como consta en los folios 33 al 35 del expediente administrativo relacionado con el presente caso, se observa que hubo una respuesta con relación al

requerimiento *¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?*, en la cual se entregó un cuadro el cual contiene la información, desagregada de las personas que se encuentran detenidas por razones diferentes a la detención administrativa.

Finalmente, este Instituto advierte que, en relación al primer requerimiento, la información fue entregada de manera parcial, ya que únicamente no fue entregada la ubicación de las bartolinas donde las personas guardan la detención administrativa, misma que será abordada posteriormente en el presente análisis del caso; y en relación al segundo requerimiento, la información fue entregada de manera completa.

Por lo que, este Instituto considera pertinente sobreseer al ente obligado en cuanto la información relacionada a *¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?*; y *¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención administrativa, pero a cargo de la Policía Nacional Civil?*, en vista que la información fue entregada en los términos señalados por la parte apelante.

En consecuencia, el objeto de controversia del presente caso se versará sobre la información relacionada a: *¿En qué direcciones se encuentran los lugares destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan detención administrativa?*, misma que no fue entregada por parte del ente obligado.

Asimismo, ya que fue sobreseída por parte de este Instituto la información estadística relacionada con las bartolinas policiales, este Instituto considera no procedente analizar la declaratoria de reserva en el acuerdo PNC/SAEO/No. AI-001-02-2022 de fecha quince de marzo del año dos mil veintidós.

III. Habiendo delimitado el objeto de controversia del presente caso, hay que hacer un especial énfasis con respecto a la información relacionada a las direcciones de los lugares destinados por la PNC para las personas que guardan detención administrativa; para lo cual, según lo manifestado por el ente obligado, se encuentra catalogada como información reservada.

A. En este sentido, de acuerdo a los criterios que ha tomado este instituto en resoluciones anteriores (NUE 208-A-2015, NUE 107-A-2016 y 234, 239 y 243-A-2016); para determinar la legalidad de la reserva de dicha información, este Instituto ha sostenido reiteradamente que para su validez 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: Es decir, la facultad que tienen las autoridades para reservar cierta información 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.

(b) Razonabilidad: Es necesario que se razone y fundamente la adopción de esta limitación, pues con ello se busca reducir la arbitrariedad en las actuaciones de los funcionarios con potestad para declarar la clasificación de la información pública como reservada. En esencia, no basta con enunciar los motivos que conllevan al ente obligado a declarar la reserva, sino que tales argumentos deben ser jurídicamente válidos, en la medida que no se establezca un límite arbitrario al DAIP.

(c) Temporalidad: Se refiere a que la restricción del acceso a la información debe estar sujeta a un plazo definido, establecido en el Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” de la RELAIP; y es que, si no se establece el plazo de reserva podría vulnerarse el DAIP de las personas, al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a su disposición.

En acotación con lo anterior, para que se cumplan los supuestos de legalidad y razonabilidad no basta mera invocación de la causal en que se fundamenta la declaratoria de reserva, sino que, también, es indispensable acreditar que se cumple con las condiciones necesarias para su aplicación; es decir, que los hechos y circunstancias del caso se ajustan a lo previsto por la ley. De igual forma, la razonabilidad debe de ir encaminada a lo establecido en los cuerpos normativos, es decir, que se deben ajustar dichos preceptos y deben de ser proporcionales para que sea válida una declaratoria de reserva; además la obligación de los entes obligados en probar fehacientemente los argumentos tendientes en probarla.

B. En cuanto a los requisitos establecidos en la LAIP para la clasificación de reserva, el Art. 21 de la referida ley también señala que se deben cumplir los supuestos contemplados en la disposición legal, lo que implica por una parte, que la información encuadre en alguna

de las causales de excepción del Art. 19 de la LAIP, y por otra, que la liberación de la información en referencia pudiera amenazar efectivamente el interés jurídicamente protegido y que el daño que pudiera ocasionar con la liberación de esta información sea mayor que el interés público por conocer la misma. En ese sentido, resulta necesario hacer una valoración en cuanto al DAIP y el interés que se pretende proteger con la reserva -test o examen del daño-.

Bajo ese contexto, en materia de acceso a la información, la doctrina plantea como mecanismo de evaluación la *prueba del daño*⁶, a fin de ponderar la necesidad de reservar o poner a disposición la información, estableciendo así que dicha prueba, “*es una herramienta metodológica de interpretación cuyo propósito es, por un lado, superar la aplicación de interpretaciones tradicionales, literales y estrechas de la ley fundamental, y, por otro, acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa*”. Además, se expone que con la prueba del daño lo que se busca es justificar y estructurar la toma de decisiones para legitimarlas.

Concretamente, la racionalización a través de la prueba del daño, consiste en evidenciar la ponderación que se efectuó entre el daño que la divulgación de cierta información causaría en los derechos o principios, contra el beneficio que implica dar a conocer esa información. En otras palabras, la prueba del daño trata de verificar si la protección de la información justifica su reserva y es superior a la utilidad de ponerla a disposición de las personas.

En esa línea, la doctrina⁷ también señala que el acceso a la información pública admite dos excepciones -criterio que ya ha sido abordado por este Instituto-. La primera de ellas, referente a las situaciones en que la divulgación de la información puede provocar el daño a un interés público jurídicamente protegido, tales como la seguridad pública o la seguridad nacional. La segunda, se acredita por la necesidad de preservar la vida privada y el patrimonio de las personas. Dicho de otro modo, se exige la concurrencia de una ponderación de los intereses en conflicto -en este caso concreto, publicidad contra seguridad- para poder delimitar de forma certera que la primera pone en riesgo a la segunda, y que por ello procede una reserva de la información.

⁶ Cervantes Pérez, Benjamín Alejandro. 2021. *La prueba de daño en materia de acceso a la información. Análisis crítico y propuesta metodológica para su aplicación*. México: UNAM.

⁷ *Ibidem*.

IV. Una vez establecido lo anterior, este Instituto ya ha determinado que la carga de la prueba le corresponde al ente obligado (en este caso a la **PNC**), ante cualquier negativa de entrega de una información. En este sentido, teniendo en consideración lo dispuesto en los Arts. 90 de la LAIP y 80 del RELAIP; y Arts. 106 inciso 2° de la LPA, es necesario realizar una valoración de las pruebas verificando con base en las reglas del valor tasado, con la finalidad de verificar que la denegatoria de la información se encuentra justificada con base a las disposiciones y consideraciones citadas anteriormente en el presente análisis del caso.

En este sentido, con la prueba fotocopia simple del Acuerdo de Reserva con número de referencia SA-003-2016, consistente en: “Planos constructivos/arquitectónicos de la **PNC** y nómina de sedes policiales donde existen bartolinas en la **PNC**”, de fecha uno de septiembre del año dos mil dieciséis; así como también la declaratoria de reserva PNC/SAEO/No. AI-001-02-2022 de fecha quince de marzo del año dos mil veintidós, el ente obligado ha demostrado que la denegatoria de información se fundamenta con relación a la declaratoria de reserva señalada anteriormente.

V. Dicho lo anterior, ahora toca verificar si las declaraciones de reserva señaladas anteriormente cumplen con los requisitos mínimos señalados en el romano III del presente análisis del caso para justificar la denegación de la información.

Bajo este punto, hay que analizar la declaratoria de reserva con número de referencia SA-003-2016 de fecha uno de septiembre de dos mil dieciséis denominada “*Planos constructivos/ arquitectónicos de la PNC y nómina de sedes policiales donde existen bartolinas de la Policía Nacional Civil*”, en el cual, la **PNC** ha declarado como información reservada la información relacionada anteriormente.

De conformidad a lo manifestado por el ente obligado, dicha declaratoria reserva se fundamentó en el sentido que su divulgación puede poner en riesgo la seguridad de las mismas y de todo el personal que labora en dichas bartolinas, ya que podría revelar ubicaciones de instalaciones internas como armerías, bartolinas, archivos de expedientes, con lo que se pondría en riesgo la vida e integridad física y mental de las personas recluidas. Por lo que, invocan la causal contenida en la letra “d” del Art. 19 de la LAIP, la cual expresa: “La que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona”.

En acotación a lo anterior, según consta en el índice de información reservada que se encuentra en el portal de transparencia de la PNC⁸, la misma se encuentra catalogada como información reservada, por el motivo que puede poner en peligro evidente la vida y seguridad de toda persona que labora en la mencionada institución; además de perjudicar los compromisos y metas de la institución en la investigación, lo cual podría generar una ventaja a las agrupaciones delincuenciales actuales.

Ahora bien, este Instituto estima pertinente analizar si la declaratoria de reserva cumple con los requisitos establecidos anteriormente:

- En cuanto al criterio de la **temporalidad**, cabe mencionar que la reserva debe alegarse por un tiempo determinado. Esto es así debido a que la información reservada no deja de ser pública y, por lo tanto, al desaparecer la causal que le dio vida a la reserva es necesario que la información continúe con su difusión irrestricta. Para tal efecto, el Art. 20 de la LAIP establece el plazo de la reserva, señalando, en principio, que la información se puede mantener en tal carácter hasta por un periodo de siete años. En caso de no fijarse un plazo determinado o determinable, podría vulnerarse el DAIP al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a disposición del público.

Este requisito implica, además, que los entes obligados **no pueden establecer restricciones indefinidas, atemporales (Art. 21 de la LAIP) o injustificadamente extensas, pues se anularía el contenido esencial del DAIP y afectaría severamente la seguridad jurídica**; consecuentemente, para determinar este límite temporal, deben valorarse elementos intrínsecamente relacionados a cada caso en concreto y realizarse un juicio de ponderación entre el DAIP y los legítimos intereses estatales y dentro de la periodicidad para reservar otorgada por la LAIP.

Al respecto, se observa que la misma tiene un plazo de siete años, la cual tiene como fecha el día uno de septiembre del año dos mil dieciséis, por lo que la misma finalizará en fecha uno de septiembre del año dos mil veintitrés. En ese sentido, cabe mencionar que el mencionado plazo cumple con los criterios mínimos que establece la normativa actual, por lo que se tiene por cumplido el requisito de la temporalidad.

- En cuanto al elemento de la **legalidad**, hay que señalar que para el caso concreto hay que considerar que la declaratoria debe de fundamentarse con base a lo establecido en el art.

⁸ Fue visto el 26/09/2022 en: <https://transparencia.pnc.gob.sv/download/indice-de-informacion-reservada-ene-20-jun-2022>

19 de la LAIP; y de igual manera, se deben considerar otros aspectos necesarios a tomar en cuenta es que su emisión debe de ser por medio el servidor público competente para ello. Al respecto, el art. 21 de la LAIP, y los arts. 17, 27, 28 y 31 de su Reglamento (RELAIP), establecen que la declaratoria debe ser emitida ya sea por el titular del ente obligado o aquel a quien se delegue para tales efectos.

En este sentido, el ente obligado fundamenta la reserva con base al artículo 19 letra d) de la LAIP, el cual establece como una causal de reserva: *“La que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona”*. De igual manera, la declaratoria de reserva fue emitida por el subdirector de administración de la PNC, el cual fue delegado para emitir la referida declaratoria mediante acuerdo número A-0248-03-2016, suscrito por el Director General de dicho ente obligado en aquel entonces, tal como consta en la parte resolutive de la mencionada declaratoria.

En consecuencia, para la declaratoria de reserva en este caso, se advierte que la misma cumple con el requisito de legalidad.

- Finalmente, en cuanto al elemento de la **razonabilidad**, tal como se ha dicho, no solo basta con que el ente obligado cite normativas que lo habiliten a denegar la información por considerarla reservada, también es necesario que se razone la adopción de una limitación y de fundamentar la clasificación de un documento (reguladas en el Art. 21 de la LAIP); con ello se busca reducir la arbitrariedad de los funcionarios que tienen la potestad de clasificar la información⁹, y evitar denegaciones injustificadas al acceso.

Ahora bien, es importante señalar que el requisito de razonabilidad no se agota con la simple argumentación, sino que, como todo acto que emana de la Administración Pública, la motivación debe ser congruente, de no ser así, la reserva carece de sustento.

En este sentido, el ente obligado manifestó que la justificación de dicha reserva pretende evitar el posible peligro a la vida y seguridad de las personas que trabajan en las sedes policiales, de las personas que visitan dichos centros y de los mismos detenidos; y también, podría revelar ubicaciones de instalaciones internas como armerías, bartolinas, archivos de expedientes y dormitorios, además de incidir negativamente en los planes operativos y administrativos Institucionales, poniendo en riesgo la vida e integridad física mental de las personas reclusas en las bartolinas, en las cuales se encuentran personas

⁹ Art. 28 del Reglamento de la LAIP.

pertenecientes a grupos delictivos, reos criteriados y reos comunes, volviéndolos posibles blancos de atentados.

Bajo esta premisa, hay que traer a colación a que en la declaratoria de reserva hecha por el ente obligado, se encuentran consignados los derechos fundamentales relacionados a la vida y a la integridad física; mismos que están establecidos en el Art. 2 de la Cn, el cual señala que toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, etc.

En concordancia con lo anterior, la Sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado en su jurisprudencia¹⁰ que la integridad (física y moral) hace referencia a la incolumidad corporal, psíquica y moral de la persona, es decir, al conjunto de condiciones que permiten al ser humano la existencia sin menoscabo de alguna de las tres dimensiones mencionadas.

En otras palabras, la referida Sala señala que la integridad física, la integridad psíquica y la integridad moral son vertientes de la integridad personal. Dentro de la integridad personal se encuentra la conservación de todas las partes del cuerpo, en la cual se puede incluir la parte del cuerpo que permite la fecundación. De igual manera, en la citada jurisprudencia, la integridad personal hace referencia a incolumidad corporal, psíquica y moral de la persona, es decir que comprende un conjunto de condiciones que permiten al ser humano la existencia, sin menoscabo de cualquiera de las tres dimensiones mencionadas.

Por otro lado, en relación al derecho fundamental de la vida, la referida Sala ha sostenido¹¹ que independiente de las acepciones que se hayan dado a la categoría "vida" en razón de las diferentes perspectivas que la enfocan -filosóficas, teológicas, médicas, genéticas-, la misma ha sido reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho fundamental que por su propia connotación constituye un presupuesto axiológico esencial del cual depende el desarrollo de todos los demás derechos que la Constitución reconoce.

Citando jurisprudencia internacional,¹² la CIDH ha sostenido que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un pre-requisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. Asimismo, dicha entidad sostiene que de no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no

¹⁰ Sentencia de Amparo Sala de lo Constitucional con referencia 118-2002 del dos de marzo de dos mil cuatro.

¹¹ Sentencia de Amparo Sala de lo Constitucional con referencia 348-99 de fecha cuatro de abril de dos mil uno.

¹² (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. De igual manera, señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra el.

En igual sentido, la CIDH ha indicado que la infracción del derecho a la integridad¹³ física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta. La Corte Europea de Derechos Humanos ha manifestado que, aún en la ausencia de lesiones, los sufrimientos en el plano físico y moral, acompañados de turbaciones psíquicas durante los interrogatorios, pueden ser considerados como tratos inhumanos. El carácter degradante se expresa en un sentimiento de miedo, ansia e inferioridad con el fin de humillar, degradar y de romper la resistencia física y moral de la víctima.

De lo antes expuesto, podemos concluir que los derechos fundamentales mencionados anteriormente gozan de garantía constitucional y son reconocidos en el ámbito internacional; por lo que le corresponde al Estado de El Salvador realizar todos los mecanismos necesarios para salvaguardar la vida y la integridad de las personas en todo momento.

En consecuencia, con base a lo citado anteriormente y de conformidad a las argumentaciones planteadas por la PNC, este Instituto advierte que el ente obligado ha justificado las razones por las cuales la información debe ser declarada como reservada, ya que, debido a la situación de inseguridad que se ha vivido en nuestro país, existe un alto riesgo que se puedan vulnerar los derechos fundamentales citados anteriormente si se llegara a divulgar la ubicación de las bartolinas policiales de nuestro país.

Ahora bien, no puede dejarse de lado, que la información reservada en este caso por el ente obligado, probablemente sea de conocimiento de algún sector de la población, ya sea por

¹³ Loayza Tamayo vs. Perú. Sentencia de diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

la cercanía a sus viviendas a estos establecimientos, transitar la zona en la se encuentran, haberse encontrado en los mismas o inclusive por haberse apersonado a las mencionadas bartolinas a interponer denuncias, visitar familiares detenidos, etc. No obstante, si bien es cierto hay personas que conocen la ubicación de este tipo de lugares, por cualquiera de las razones antes mencionadas, esto no quiere decir que el ente obligado (en este caso la **PNC**) deba divulgar la ubicación de dichas bartolinas policiales, sino que, debe de garantizar las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales de la vida y la integridad de las personas que se puedan encontrar dentro de las Instalaciones; por lo que, dicha información debe de tener el carácter de información reservada en los términos establecidos en la declaratoria de reserva.

Por lo tanto, este Instituto advierte que la declaratoria de reserva citada anteriormente cumple con los requisitos expuestos en el romano III del presente análisis del caso; por lo que, de conformidad a los argumentos expuestos anteriormente y como una medida para salvaguardar dichos derechos de los usuarios, personal policial y administrativo y las personas privadas de libertad que se encuentren en este tipo de lugares, es pertinente confirmar la resolución emitida por el oficial de información de la **PNC**, en relación al requerimiento relacionado a: *¿En qué direcciones se encuentran los lugares destinados por la Policía Nacional Civil para las personas que guardan detención administrativa?*

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 85 de la Cn; 58 letras “a”, “b”, “d” y “g”, 94, 96 letra “d” y 102 de la LAIP, este Instituto, **resuelve:**

a) Tener por recibido el escrito presentado por **XXXXXX**, de fecha veintitrés de junio del año dos mil veintiuno.

b) Tener por recibido el escrito presentado por **XXXXXX**, en su calidad de apoderado de la **Policía Nacional Civil (PNC)**, de fecha ocho de abril del año dos mil veintidós.

c) Sobreseer a la **Policía Nacional Civil (PNC)**, con relación a la información relacionada a: *¿Cuál es el número de personas, desagregada por sexo, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información guardan detención administrativa a cargo de la Policía Nacional Civil?; y ¿Cuál es el número de personas desagregada por sexo y por los lugares en que los que están privadas de libertad, que a la fecha de recepción de esta solicitud de información están privadas de libertad por razones diferentes a la detención*

