



## NUE 7-ADP-2021 (RS)

### XXXXXXXXXXXXX contra la Municipalidad de San Salvador

#### Resolución Definitiva

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** San Salvador, a las trece horas con cuarenta minutos del treinta de abril de dos mil veintiuno.

#### A. Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **XXXXXXX**, en contra de la resolución emitida por la oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador**, el 20 de enero del presente año y notificada en esa misma fecha.

I. El apelante, **XXXXXXXXXXXXXXXXX**, presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de la **Municipalidad de San Salvador**; solicitud de acceso a la información personal consistente en: “1) *copia certificada de su expediente laboral completo*, y 2) *estados de cuenta de ISSS y AFP desde su ingreso a la fecha, estados de cuenta de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones financieras del pago de las mismas*”. (Sic).

Por su parte, el oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador** resolvió: “a) *CONCEDER la información solicitada por el peticionario, específicamente: “solicitó FOTOCOPIA CERTIFICADA de su expediente laboral completo”*; a través de Memorando referencia 12-2021, de fecha 11 de enero de dos mil veintiuno, procedente de la Gerencia de Talento Humano [...]” b) *DENEGAR la información solicitada por el peticionario, específicamente: “FOTOCOPIA CERTIFICADA de sus estados de cuenta de ISSS y AFP desde su ingreso a la fecha, estados de cuenta de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones; por no haberse recibido respuesta de parte de*

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

*Tesorería Municipal, no obstante haberse realizado las gestiones administrativas detalladas en el artículo 70 de la Ley de Acceso a la Información Pública”.* (Sic).

Al respecto, el apelante manifestó su inconformidad señalando que recibió un legajo de 36 copias numeradas de la cuales se observan que algunas carecen de firma o rúbrica del funcionario que certifica, estableciéndose en folio separado una razón de certificación que carece de validez legal sin firma y sello del funcionario que certifica en cada uno de los folios; por lo que, dicha documentación no cumple con los requisitos mínimos de documento certificado por funcionario público. Asimismo, indicó se omitió proporcionarle la información descrita en el literal b) del párrafo que antecede.

**II.** El Instituto admitió la apelación en los términos descritos y designó a la comisionada Roxana Soriano Acevedo para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución, conforme a lo establecido en los arts. 38, 82 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA).

Asimismo, en plena observancia y respeto al Derecho de Defensa que debe imperar en todo procedimiento, de conformidad con el art. 88 de la LAIP, se corrió traslado a la **Municipalidad de San Salvador** para que rindiera su informe.

**III.** En su informe, en relación a la solicitud de información realizada por **XXXXXXXXXX** a la UAIP de la **Municipalidad de San Salvador** señaló que para dar cumplimiento a esta, se trasladaron los requerimientos a la Unidades Administrativas correspondientes. En primer lugar, a la Gerencia de Talento Humano, la cual a través de memorando con referencia 12-2021 remitió a la UAIP tres certificaciones que conforman el expediente laboral del apelante, las cuales constan de 11, 25 y 86 fs. respectivamente, haciendo un total de 122 fs. útiles debidamente certificados por el Secretario Municipal los cuales fueron entregados al apelante. Posteriormente, se requirió al Tesorero Municipal la información relacionada con los estados de cuentas del ISSS y AFP del apelante desde su ingreso a la institución la fecha, estados de cuentas de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento de cualquier otra retención de Ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibido de los pagos por parte de las instituciones financieras; sobre ello, se comunicó a través de memorando suscrito por la Subgerencia Legal que no se contaba con la documentación solicitada; por lo que, con base a lo establecido en el art. 73 de la LAIP se declaró inexistente ese requerimiento.

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

**IV.** La audiencia oral, se desarrolló a través de la plataforma de “google meet”, en aplicación de lo establecido en los arts. 3 letra “g” de la LAIP y 18 de la LPA. En este acto, compareció el apelante y en representación del ente obligado, XXXXXXXXXXXX, calidad acreditada en etapas anteriores de este procedimiento.

En etapa probatoria el ente obligado a través de su apoderada reiteró el ofrecimiento probatorio realizado en escrito remitido vía electrónica el 2 de marzo de este año, referente a: “memorando de fecha 17 de febrero de dos mil veintiuno, suscrito por el Tesorero Municipal a mediante el cual comunicó que no se cuenta con la información”. Sobre la pertinencia y utilidad de este documento expuso que el mismo, acredita que no existe la información requerida por el apelante. Posteriormente, se corrió traslado al apelante quien se opuso a su admisión expresando que la información debía existir en los registros del ente obligado.

Al respecto, conforme a lo establecido en el art. 106 de la LPA, 318 y 319 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), se admitió el documento antes descrito y se les comunicó a las partes que su valoración se realizaría en la resolución definitiva de este caso.

En etapa de alegatos, el apelante manifestó que la Municipalidad debería contar con información que acredite que paga a los empleados las prestaciones laborales u otro tipo de descuentos o retenciones puesto que, de lo contrario significa que no se realiza el pago de dichas cotizaciones o no se cancelan los créditos bancarios autorizadas por el empleado. Asimismo, en relación a la copia certificada de su expediente laboral señaló que únicamente le fueron entregados 36 Fs. y que el resto eran páginas en blanco que no contenían ninguna información. En ese sentido, reiteró su inconformidad y solicitó se le entregue su información personal.

En esta misma etapa, el ente obligado a través de su representante expuso que se entregó al apelante su expediente laboral el cual contiene 122 Fs. no así, los estados de cuenta de ISSS y AFP u otro tipo de retenciones dado que, la Municipalidad no cuenta con esa información sino cada una de las instituciones a las que el apelante hizo referencia en su solicitud de información; por tal motivo, requirió se confirme la resolución emitida por el oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador.**

## **2. Análisis del Caso.**

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

Una vez establecido lo anterior, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** Consideraciones sobre la protección de datos personales con especial énfasis en el derecho de acceso a la información personal; **(II)** Breve referencia al tratamiento de datos personales en el ámbito laboral; **(III)** Las causales por las cuales se puede considerar que la información solicitada tiene concepto de inexistente; y, **(IV)** Se analizará la procedencia de lo solicitado por el apelante.

**I.** El derecho a la Protección de Datos Personales o Autodeterminación Informativa es un derecho fundamental implícito reconocido así través de diferente jurisprudencia emanada de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)<sup>1</sup>, la cual hace desprender dicho derecho, del valor constitucional de la seguridad jurídica –art. 2 de la Constitución de la República-. El derecho en mención, por un lado, implica que toda persona natural o jurídica que realice un tratamiento de datos personales deberá hacerlo con plena observancia y apego a los principios que inspiran el derecho –legalidad, finalidad, previo consentimiento informado, seguridad, confidencialidad y responsabilidad-; y por otro, permite a los individuos titulares del mismo, decidir y controlar actividades relacionadas con sus datos personales; es decir, preservar su identidad ante la revelación y el uso de datos que le conciernen, conocer o acceder a la información personal que de ellos se posea, combatir inexactitudes o falsedades que la alteren y defenderse de cualquier utilización arbitraria, desleal o ilegal que se pretenda hacer de ella.

Este derecho, también ha sido reconocido en algunos tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico salvadoreño, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 11), al interpretar estas disposiciones, los Organismos Internacionales han destacado la noción de las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos.

El ejercicio del Derecho a la Protección de Datos Personales en instituciones públicas se encuentra normado en los arts. 31 y 36 de la LAIP, en tanto, tales disposiciones regulan los derechos de acceso, rectificación y supresión que tienen los titulares sobre sus datos en posesión

---

<sup>1</sup> Sentencia Definitiva emitida por la Sala de lo Constitucional el día 4 de marzo de 2011, en el proceso de amparo de referencia 934-2007.

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

de instituciones obligadas al cumplimiento de la LAIP, el procedimiento para su ejercicio y el ente garante del derecho en comento, en instituciones públicas—art. 58 letra “b” de la LAIP-

**II.** En los términos regulados en el art. 6 letra “a” de la LAIP, son datos personales: “la información privada concerniente a una persona, identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio patrimonio, dirección electrónica, número electrónico u otra análoga”. Asimismo, en su letra “b”, define en qué consisten los datos personales sensibles, estos son los relativos al credo, religión, origen étnico, filiación ideologías políticas entre otros.

En ese sentido, debe mencionarse que las instituciones públicas no sólo manejan datos personales de la población por motivo de sus funciones, atribuciones o prestación de un servicio sino, también de sus empleados los cuales inicialmente son necesarios para creación de la relación laboral, el mantenimiento de esta y el cumplimiento de prestaciones establecidas en una ley o en la misma normativa de la institución. Usualmente, toda la información relacionada con el empleado es resguardada por el empleador-institución- en el expediente laboral y custodiado por la unidad de talento humano o quien haga de sus veces, pero puede ser el caso, que esta sea resguardada por otras unidades administrativas de acuerdo a sus funciones correspondientes.

Ahora bien, el tratamiento de dicha información por parte del empleador, debe responder a los principios que inspiran el derecho a la protección de datos personales, entre ellos: legitimación, legalidad, finalidad, calidad y seguridad de los datos. La legitimación en este caso, es contractual pues los datos personales del empleado son necesarios para la preparación, celebración y ejecución de la relación laboral, en la que el titular de datos es parte. En cuanto, la finalidad del tratamiento esta debe limitarse a verificar el cumplimiento por el trabajador de sus obligaciones y deberes laborales que formarán parte de un registro, de ser otra la finalidad, entonces debe mediar el consentimiento del titular de los datos; respecto de la calidad y seguridad se deben adoptar medidas que protejan su seguridad y eviten su alteración, pérdida o transmisión.

De ahí que, los entes obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar la información sensible del empleado, salvo que medie el consentimiento expreso y libre, por escrito o por medio de un equivalente, del individuo o exista alguna excepción establecida en una ley o motivada por el interés público en el caso de los servidores públicos.

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

**III.** En este punto, es importante mencionar que el art. 73 de la LAIP dispone que cuando la información solicitada no se encuentra en los archivos de la unidad administrativa correspondiente, el oficial de información tomará las medidas pertinentes para localizarla en la dependencia que se encuentre, y, en caso de no encontrarla, expedirá una resolución que confirme su inexistencia.

Este Instituto ha reconocido con anterioridad como causales que pueden dar lugar a la inexistencia de la información las siguientes: a) que nunca se haya generado el documento respectivo; b) que el documento se encuentre en los archivos del ente obligado pero se haya destruido por su antigüedad, fuerza mayor o caso fortuito; y, c) que la información haya estado en los archivos de la dependencia o entidad y la inexistencia se derive de su destrucción, en este caso deberá verificarse si ésta se realizó de conformidad con las disposiciones vigentes en ese momento, o bien, si la destrucción se hizo de manera arbitraria<sup>2</sup>.

Por otra parte, es atinente señalar que la inexistencia implica necesariamente que la información **no se encuentra en los archivos de la autoridad** –; es decir, se trata de una cuestión de hecho –; no obstante, que la dependencia o la autoridad cuente con las facultades para poseer dicha información. En este sentido, es de señalar que la inexistencia es un concepto que se atribuye a la información solicitada<sup>3</sup>.

Además, en resoluciones emitidas por este Instituto<sup>4</sup>, se han tomado como base los **criterios emitidos por la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)** que, en relación a la inexistencia de la información ha establecido: “se deberá fundar y motivar que la información solicitada no existe, y para ello, se deberá acreditar que se realizó una búsqueda exhaustiva en los archivos materiales y en su caso, digitales, consignando los requisitos que den certeza de que la búsqueda fue realizada de manera minuciosa, tales como: **i)** que se turnó la solicitud de acceso a todas las áreas competentes que pudieran contar con la información requerida, con el propósito de que, en su caso la localizaran y manifestaran si se encontraba disponible; **ii)** que se realizaron las gestiones necesarias para la ubicación de la información y

---

<sup>2</sup> Resolución Definitiva IAIP 39-A-2013, del 28 de octubre de 2013.

<sup>3</sup> Criterio /00015-09, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos de México.

<sup>4</sup> Resolución definitiva IAIP 143-A-2017, emitida el 11 de diciembre de 2017.

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

que estas fueron las adecuadas para atender el caso concreto; **iii)** que el criterio de búsqueda utilizado fue el adecuado: amplio y extensivo (es decir, no restrictivo); **iv)** que de la búsqueda efectuada no se localizaron documentos o información que den cuenta de lo solicitado; y, **v)** la precisión, en su caso, de que se procedió a la destrucción de la información por cuestiones de la vida útil, en los términos de la ley de que se trate. Cuando posterior al análisis de la inexistencia de la información, se determine que la misma debería existir en virtud de que deriva del ejercicio de facultades, competencias o atribuciones de la autoridad (sujeto obligado), ésta deberá generarse o reponerse en los casos que sea posible”.

En ese sentido, la inexistencia de la información decretada por los entes obligados, **no debe ser utilizada como un límite al DAIP o al acceso a Datos Personales** de los solicitantes de la información, pues deben probar que han realizado las diligencias necesarias para su obtención o reconstrucción y futura entrega de la información.

**IV.** Ahora bien, en este apartado resulta pertinente analizar si la **Municipalidad de San Salvador** dio respuesta al requerimiento de información realizado por el apelante, consistente en: “1) *copia certificada de su expediente laboral completo*, y 2) *estados de cuenta de ISSS y AFP desde su ingreso a la fecha, estados de cuenta de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones financieras del pago de las mismas*”. (Sic).

Para ello, en primer lugar se analizará la entrega del expediente laboral del apelante. Respecto de ello, consta en el expediente administrativo del trámite de la solicitud de información que el oficial de información remitió el requerimiento a la Gerencia de Talento Humano, la cual mediante memorando de referencia: 12-2021 de fecha 11 de enero de este año, proporcionó lo requerido al oficial de información de la **Municipalidad de San Salvador** para ser entregada al apelante. No obstante, el apelante mostró su inconformidad con este requerimiento señalando que recibió un legajo de 36 copias numeradas de la cuales se observa que algunas carecen de firma o rúbrica del funcionario que certificó, estableciéndose en folio separado una razón de certificación que carece de validez legal sin firma y sello del funcionario que certifica en cada uno de los Fs.; por lo que, dicha documentación no cumple con los requisitos mínimos de documento certificado por funcionario público. Sobre ello, el ente obligado manifestó en su

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

informe que se entregó al apelante tres certificaciones que conforman el expediente laboral del apelante, las cuales constan de 11, 25 y 86 fs. Respectivamente, haciendo un total de 122 Fs. útiles debidamente certificados por el Secretario Municipal los cuales fueron entregados al apelante.

En ese contexto, es importante mencionar que ninguna de las partes incorporó documentación en la cual constaran los argumentos vertidos respecto de este requerimiento. No obstante, con la finalidad de salvaguardar el derecho a la protección de datos personales del apelante, es oportuno ordenar nuevamente la entrega de la copia certificada de su expediente laboral, debidamente certificado; es decir, por autoridad o funcionario público en el ejercicio de su función el cual debe contener una razón de apertura firmada y sellada por el funcionario que certifica y una de cierre garantizando que el documento que se ha certificado no sea alterado por terceras personas, eliminando o introduciendo hojas que no son conformes con el documento original.

Resuelta la discrepancia respecto del primero de los requerimientos, corresponde determinar si la **Municipalidad de San Salvador** realizó las diligencias necesarias para ubicar la información de la apelante, relacionada a acceder al goce del derecho a la seguridad social conforme al art. 50 de la Constitución de la República. El cual ha sido concebido por la jurisprudencia constitucional de nuestro país como: *“la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de otra manera, implicaría la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte”*<sup>5</sup>.

En ese sentido, el apelante también requirió ante la **Municipalidad de San Salvador** información personal relativa a: *“estados de cuenta de ISSS y AFP desde su ingreso a la fecha, estados de cuenta de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones financieras del pago de las mismas”*. En relación con este requerimiento, consta en el expediente administrativo del trámite de la solicitud que el oficial de

---

<sup>5</sup>Resolución emitida por la Sala de lo Constitucional, el 12 de octubre de 2006, en el proceso de Inconstitucionalidad con referencia 325-2005.

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

información del ente obligado procedió a solicitar la información al Tesorero Municipal. Sin embargo, al no obtener respuesta de dicha unidad denegó el acceso haciendo constar dicha situación. En la audiencia oral de este procedimiento el ente obligado a través de su representante incorporó memorando de referencia T.S. No. 038, de fecha 17 de febrero de este año, suscrito por el Tesorero Municipal por medio del cual informó que no se cuenta con la información. A partir de ello, la apoderada del ente expuso en audiencia oral que la información era inexistente y además, que los estados de cuenta podían ser solicitados por el apelante ante el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

De lo antes expuesto, se advierte que el requerimiento del apelante se encontraba enfocado a obtener los documentos que acrediten el pago de sus prestaciones sociales por el empleador **-Municipalidad de San Salvador-**, así como, de aquellos descuentos por él solicitados en su planilla salarial. En ese sentido, a efecto de esclarecer si el ente obligado garantizó el derecho a la protección de datos personales del apelante en su dimensión de acceso a la información, debe analizarse si con base a los elementos incorporados por el ente obligado y los argumentos vertidos en la audiencia oral de este procedimiento se realizaron las diligencias de búsqueda debidas para localizar la información requerida.

De lo aportado por las partes, se evidencia que el ente obligado no realizó las diligencias de búsqueda debidas para localizar la información requerida por el apelante en tanto, se limitó a requerir ésta a la Tesorería Municipal quien a la vez restringe su búsqueda a estados de cuenta, sin considerar otros documentos que pudiesen dar cumplimiento al requerimiento relativo al pago de prestaciones bancarias autorizadas por el apelante o las prestaciones sociales-**ISSS** y **AFP-**, lo cuales también podían encontrarse en la Gerencia de Talento Humano.

Por tanto, este Instituto conforme a la sana crítica considera pertinente modificar la resolución objeto de controversia, ordenando realizar una nueva búsqueda exhaustiva de la información, relativa a los estados de estados de cuenta de **ISSS** y **AFP** o documentos que acrediten el pago de estas prestaciones por el empleador **-Municipalidad de San Salvador-** al apelante, desde su ingreso a la fecha, estados de cuenta de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones financieras del pago de las mismas, la cual no solo debe limitarse en la unidad de Tesorería que ha sido previamente consultada, sino también

Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP

en otras unidades que objetivamente pueden tenerlo, incluyendo el archivo central. Dicha búsqueda debe ser liderada por el oficial de información en conjunto con el jefe de la Unidad de Gestión Documental, debiendo registrar mediante acta todas las diligencias efectuadas para el efecto. Una vez concluida dicha búsqueda deberá entregar la información, en caso de no encontrarla deberá realizar un acta de inexistencia, plasmando todas las diligencias efectuadas y adjuntarlas, debiendo entregar también al apelante.

### **C. Decisión del caso:**

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los artículos 6 y 18 de la Cn., 36, 94, 96 letra “b” de la LAIP, 125 y 135 de la LPA, este Instituto **resuelve:**

a) **Modificar** la resolución del oficial de información la **Municipalidad de San Salvador**, el 20 de enero de dos mil veintiuno, por las razones antes mencionadas, por ende, es preciso ordenar que en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, entregue al apelante **XXXXXXXXXX** la información concerniente a: “*copia certificada de su expediente laboral completo*”; en el mismo, plazo deberá realizar nueva búsqueda de la documentación consistente en: “*estados de cuenta de ISSS y AFP desde su ingreso a la fecha, estados de cuenta de créditos u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones financieras del pago de las mismas*” todas a nombre de **XXXXXXXXXX** o en su defecto de documentos que acrediten el pago de estas prestaciones por el empleador **-Municipalidad de San Salvador-** al apelante, u otras obligaciones con orden irrevocable de descuento y cualquier otra retención de ley o solicitada por el trabajador y el acuse de recibo de los pagos por parte de las instituciones financieras del pago de las mismas, la cual no solo debe limitarse en las unidad de Tesorería de que han sido previamente consultadas, sino también en otras unidades que objetivamente pueden tenerlo, incluyendo el archivo central. Dicha búsqueda debe ser liderada por el oficial de información en conjunto con el jefe de la Unidad de Gestión Documental, debiendo registrar mediante acta todas las diligencias efectuadas para el efecto. Una vez concluida dicha búsqueda deberá entregar la información, en caso de no encontrarla deberá realizar un acta de inexistencia, plasmando todas las diligencias efectuadas y adjuntarlas, debiendo entregar también al apelante. Una vez vencido



Versión pública: Se ha suprimido información confidencial, de conformidad a lo establecido en el art. 30 de la LAIP