



NUE 28-ADP-2021 (GG)

XXXXX contra Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las nueve horas con cuarenta y dos minutos del nueve de mayo de dos mil veintidós.

Descripción del caso

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **XXXXX** -en adelante: “el apelante” o la “parte apelante”- en contra de la resolución emitida por la oficial de información *ad honorem* del **Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT)**, en adelante: “el ente obligado”, de fecha catorce de junio del año dos mil veintiuno, bajo la referencia No. 65/2021.

I. Al respecto, el apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del **MIGOBDT**, solicitud de acceso a datos personales consistente en: “*Constancia del Registro del Cadáver de XXXXX, quien fue enterrado el día 6 de febrero de 2021 en el Cementerio Parque Jardín Los Olivos*”.

Por su parte, la oficial de información del ente obligado resolvió declarar la improcedencia de la solicitud, dado que la información se encuentra en poder de una entidad privada, con base a lo establecido en el Art. 7 Inciso 1º de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), en la cual señaló que el Cementerio Parque Jardín Los Olivos no es una entidad que se encuentre obligada a dicha normativa.

Con relación a esto último, la parte apelante mostró su inconformidad, señalando que la oficial de información hizo un uso parcializado e incompleto de la legislación y ha llegado a una conclusión equivocada, ya que dicho ente obligado tiene competencia para regular esos establecimientos y su administración.

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

II. El Instituto admitió la apelación en los términos descritos y asignó el caso al comisionado **Gerardo José Guerrero Larín** para instruir el presente procedimiento y elaborar un proyecto de resolución, conforme a lo establecido en el Art. 87 de la LAIP.

De igual forma, 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 la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), se le corrió traslado al **MIGOBDT** para que rindiera su informe justificativo.

En este sentido, el ente obligado señaló -en lo medular- lo siguiente: **a)** Que es competencia del **MIGOBDT** autorizar el funcionamiento de establecimientos de cementerios públicos, privados y de economía mixta; **b)** Que el **MIGOBDT** no tiene competencia, ni lleva los registros de inhumaciones de cadáveres, esa información le compete por ministerio de ley a las administraciones de cada cementerio público, privado y de economía mixta, que se encuentren legalmente autorizados; y **c)** Que la información requerida no la posee el **MIGOBDT**, en vista que dichos archivos son exclusivos de una entidad privada, en el presente caso del “Cementerio Parque Jardín los Olivos”, por lo que el apelante debe acudir a la administración de dicho cementerio, quienes por ministerio de ley deben de brindarle la información requerida.

III. El día quince de marzo del corriente año se llevó a cabo la audiencia oral relacionada con el presente caso, con la presencia de las partes: **XXXXX**, en su calidad de apelante; y **XXXXX**, en su calidad de apoderado del ente obligado.

En la fase probatoria de dicha audiencia, la parte apelante aportó los siguientes elementos probatorios: **a)** Solicitud y respuesta del Cementerio Parque Jardín Los Olivos de Constancia de Registro del **XXXXX**; **b)** Solicitud al **MIGOBDT** de Constancia de Registro del Cadáver de **XXXXX**; **c)** Las disposiciones contenidas en los Arts. 25 y 26 de la Ley General de Cementerios, Art. 28 del Reglamento de la Ley General de Cementerios, Arts. 2, 7, 62, 66 y 68 de la LAIP, Arts. 13, 14 y 16 del RELAIP; y Art. 34 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo; **d)** Resolución No. 65/2021 del **MIGOBDT**; y, **e)** Resoluciones del IAIP con referencias: NUE 64-A-2013, NUE 2-FR-2015, NUE 9-A-2015, NUE 201-A-2015, NUE ACUM 3y4-A-2017, y NUE 1-A-2017.

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

Por su parte, el ente obligado ofreció como prueba documental las disposiciones contenidas en los Arts. 6, 7, 10, 24, 25, 26 y 39 de la Ley General de Cementerios; Arts. 7, 16, 18, 19, 27, 35, 39 y 40 del Reglamento de la Ley General de Cementerios, y Art. 67 de la LAIP.

Luego de correr traslado a ambas partes para que manifestaran la utilidad y pertinencia de las pruebas aportadas; así como también que se pronunciaran con respecto a las pruebas presentadas por sus contrapartes, el Pleno de Comisionados y Comisionadas deliberó sobre la misma, resolviendo lo siguiente: en cuanto a la prueba ofertada por la parte apelante, relacionada a “**a)** Solicitud y respuesta del Cementerio Parque Jardín Los Olivos de Constancia de Registro del Cadáver de **XXXXX**; **b)** Solicitud al **MIGOBDT** de Constancia de Registro del Cadáver de **XXXXX**; y **c)** la Resolución No. 65/2021 del **MIGOBDT**”, al ser documentación que ya consta en el expediente administrativo del presente caso (remitido por el ente obligado), la misma será valorada como prueba en el presente procedimiento.

En igual sentido, en cuanto a las resoluciones definitivas emitidas por este Instituto y que fueron ofertadas como prueba por la parte apelante, este Pleno de Comisionadas y Comisionados indicó que dichos pronunciamientos no constituyen elementos probatorios, sino criterios resolutivos de este Instituto, que en caso de ser aplicables al caso concreto pueden o no ser retomados.

Finalmente, en relación a las disposiciones contempladas en la Ley General de Cementerios y su reglamento; y en la Ley de Acceso a la Información Pública, las cuales fueron citadas y ofrecidas como prueba por ambas partes, este Pleno determinó que de conformidad al art. 314 del CPCM, el cual establece que no requieren ser probados los hechos que gocen de notoriedad general, en este caso al tratarse de norma positiva vigente no serán admitidas como prueba, sino que estas serán tomadas como disposiciones legales para ser consultadas en la posterior resolución, en caso de ser aplicables.

Concluida la etapa probatoria, se llevó a cabo la fase de alegatos, en la cual, la parte apelante expresó en lo medular: i) que en relación a la resolución que emitió el oficial de información del ente obligado, en la cual se indicó que el Cementerio “Parque Jardín los Olivos” es una entidad privada, estima que dicha entidad sí es un sujeto obligado a la

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

LAIP, de conformidad a lo establecido en el Art. 7 de dicho cuerpo normativo; ii) que el **MIGOBDT** ha realizado una errónea interpretación de la ley, ya que de conformidad con lo establecido en el Art. 67 de la LAIP, tiene competencia para pedir información en manos de entes obligados, ya que la vinculación la tiene con el mencionado Ministerio. Finalmente, el ciudadano apelante solicitó a este Instituto que se le entregue la información requerida en los términos que fue solicitado, de conformidad a lo que se lleva en el libro de registro de cadáveres de dicho cementerio, pues a su consideración es información pública.

Por otra parte, el apoderado del ente obligado indicó -en lo medular- que la Ley General de Cementerios únicamente le faculta al **MIGOBDT** autorizar el funcionamiento dichos de dichos cementerios; y de igual manera, con base al Reglamento de la Ley General de Cementerios, le faculta a autorizar los reglamentos internos de dichos cementerios. También, expresó que el ente obligado no tiene en sus archivos la información que está solicitando el ciudadano, ya que una vez el cementerio entra en funcionamiento, se designa a un administrador, y es este quien administra todo el funcionamiento del mismo.

En consecuencia, el apoderado del ente obligado solicitó a este Instituto que se les declare incompetentes, en el sentido de que el **MIGOBDT** no tiene ninguna vinculación con el mencionado cementerio, ya que de conformidad a lo establecido en el Art. 24 de la Ley General de Cementerios, son los administradores de los cementerios que llevan esos registros; por lo que el **MIGOBDT** no es la entidad competente en proporcionar dicha información.

Análisis del caso

Una vez establecido lo anterior, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **I.** Breve consideración sobre la protección de datos personales con especial énfasis en el derecho de acceso a la información personal; **II.** Análisis con respecto a la información en manos de entidades privadas (en este caso, los cementerios); y si estos son sujetos obligados a la LAIP; y **III.** Análisis sobre las competencias por parte del **MIGOBDT** para requerir información que está en posesión de cementerios.

I. El derecho a la Protección de Datos Personales o Autodeterminación Informativa es un derecho fundamental implícito reconocido así través de diferente jurisprudencia

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

emanada de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)¹, la cual hace desprender dicho derecho, del valor constitucional de la seguridad jurídica –artículo 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 artículos 31 y 36 de la LAIP, en tanto, tales disposiciones regulan los derechos de acceso, rectificación, supresión y oposición que tienen los titulares sobre sus datos en posesión de instituciones obligadas al cumplimiento de la LAIP. De igual manera, la LAIP designa a este Instituto como el ente garante del derecho en comento, en instituciones públicas–artículo 58 letra “b” de la LAIP-.

II. Una vez establecido lo anterior, retomando el objeto de controversia del presente caso, el ente obligado enfatizó que no posee y no tiene la competencia en solicitar al Cementerio “Parque Jardín Los Olivos” la información relacionada a: “*Constancia del Registro del Cadáver de XXXXX*”, debido a que, en primer lugar, dicho cementerio es una

¹ 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

entidad privada; y en segundo lugar, que no se encuentran facultados legalmente para solicitar dicha información.

En este sentido, en relación al primer punto, la LAIP establece en su Art. 7 que están obligados al cumplimiento de esa ley los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general. De igual forma, se incluyen dentro de los recursos públicos aquellos fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, a menos que el Convenio o Tratado determine otro régimen de acceso a la información.

Asimismo, dicha disposición establece que están obligadas a LAIP las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas -llámese también entidades privadas- que manejen recursos o **información pública**, o que ejecuten actos de la función Estatal, nacional o local, tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos (Resaltado propio).

En concordancia con lo anterior, corresponde hacer un análisis con respecto a la información que se encuentre en posesión de los cementerios; y si los mismos pueden ser sujetos obligados a la LAIP.

En este sentido, el Art. 3 de la Ley General de Cementerios establece que los cementerios pueden ser: municipales, particulares y de economía mixta. Dicha disposición también establece que son municipales, los establecidos y administrados por las municipalidades; particulares, los establecidos y administrados con capital privado, incluyendo en esta denominación las criptas mortuorias de los templos religiosos; y de economía mixta, los establecidos y administrados con capital municipal y privado.

En acotación con la disposición señalada en el párrafo que antecede, el Art. 39 de la Ley General de Cementerios establece que, para el caso de los cementerios municipales, éstos serán administrados por el respectivo alcalde municipal o la persona que éste designe; y para el caso de los cementerios particulares y de economía mixta, serán administrados por su representante legal o la persona que se designe para tal efecto.

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

Ahora bien, para el caso de los cementerios privados, si bien es cierto los mismos son establecidos y administrados con capital privado, como es el caso del Cementerio Parque Jardín Los Olivos, no hay que perder de vista que todo cementerio, independiente si es administrado por la municipalidad competente, de economía mixta o privado, deben de llevar obligatoriamente un registro de títulos y de cadáveres, tal como lo establece el Art. 25 de la Ley General de Cementerios, el cual refiere a un libro de que contiene el registro de cadáveres en el que deben anotarse antes de autorizar su inhumación, los datos siguientes: el nombre del fallecido, sexo, edad, estado civil, domicilio, día y hora en que falleció y si el fallecimiento fue por causa natural o violenta, así como si fue incinerado o no el cadáver. Cabe resaltar que dicho registro es el solicitado por la parte apelante en este caso, el cual originó el objeto de controversia de la presente apelación.

Finalmente, tal como fue señalado por el ciudadano apelante en el presente procedimiento, el Art. 26 de la Ley General de Cementerios establece que el registro mencionado anteriormente constituye un registro público.

Por lo que, en concordancia con el Art. 7 de la LAIP citado anteriormente, el cual establece que las entidades privadas se convierten en sujetos obligados a dicha ley cuando **posean información de carácter pública**, se puede concluir que los cementerios privados son entidades obligadas a la LAIP, pero únicamente respecto de la información regulada en los Arts. 24 y 25 de la Ley General de Cementerios, ya que los mismos constituyen registros públicos y deben de estar a disposición de los ciudadanos cuando estos le sean requeridos.

III. Habiendo determinado que la información relacionada a registros de cadáveres en posesión de cementerios, independientemente si estos son administrados por las municipalidades, de economía mixta o por particulares, es información pública sujeta a la LAIP, toca determinar si el **MIGOB**DT es la entidad competente para requerir este tipo de información a los cementerios.

Al respecto, partiendo de la naturaleza del procedimiento de acceso a datos personales establecido en el Art. 36 de la LAIP; se advierte que para garantizar su correcto ejercicio al titular del mismo en tales términos, se requiere de un sujeto legalmente apto

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

para dar trámite a dicho requerimiento, lo cual únicamente puede derivar del marco de competencias atribuidas a cada uno de los entes obligados por la ley.

En ese contexto, se entiende por competencia la potestad otorgada a cada órgano de la Administración atribuida por ley; de manera que, la gestión de los negocios públicos pueda realizarse de manera específica, eficiente y expedita a los mandatos legales encomendados a cada institución.

Por tales motivos, las Unidades de Acceso a la Información Pública sólo pueden iniciar y tramitar este tipo de solicitudes cuando la información requerida por los peticionarios recaiga dentro del ámbito de competencia funcional atribuida a cada institución.

Ahora bien, se puede dar el caso que el ente obligado manifieste que no es la entidad competente en el manejo de la información requerida. En este sentido, este Instituto ya se ha manifestado² con respecto a la incompetencia, alegando que esta se aplica cuando dicho ente obligado no posee o haya generado el documento o información requerida, no lo ha destruido, ni tiene los medios para obtener la misma.

De igual manera, ya se ha enfatizado que, si el ente no cuenta con la obligación legal de poseer o generar la información, no se trata de inexistencia, sino de incompetencia. En este sentido, la incompetencia implica que, de conformidad con las atribuciones conferidas a la entidad, no habría razón por la cual ésta deba contar con la información solicitada; en dicho caso, el ente obligado tendría que orientar al particular para que acuda a la instancia competente.

Una vez establecido lo anterior, no hay que perder de vista que toda entidad que conforma la administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales; y de igual manera, cada una de sus actuaciones deben estar sujetas a los principios rectores del Derecho Administrativo. Así, encontramos el principio de legalidad (Art. 3 numeral 1 de la LPA), el cual establece que la Administración Pública actuará con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, de modo que solo puede hacer aquello que esté previsto expresamente en la Ley y en los términos en que ésta lo determine.

² Resolución Definitiva de fecha 09 de julio de 2015. Ref. NUE 77-A-2015.

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

Dicho principio también se encuentra reconocido en nuestra Constitución de la República, específicamente en su Art. 86 inc. 3°, en la cual establece que “*los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley*”.

Por lo que, una vez aclarado lo anterior, para determinar si el **MIGOBDT** es la entidad competente para requerir a los cementerios, independientemente sean públicos, de economía mixta o privados, hay que determinar cuáles son sus principales atribuciones y competencias establecidas en las leyes respectivas.

En este sentido, hay que mencionar que el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), establece cuales son las atribuciones y competencias de cada uno de los Ministerios que conforman el Órgano Ejecutivo, entre las cuales se encuentran las atribuciones y competencias del **MIGOBDT**. En este sentido, el Art. 34 de dicho reglamento, específicamente en su numeral 11), se establece que a dicho ministerio únicamente le compete autorizar el funcionamiento de los cementerios, de conformidad con la ley.

Asimismo, en la Ley General de Cementerios se establece una serie de requisitos que deben ser cumplidos ante el **MIGOBDT**, pero únicamente para su correcta autorización o clausura, tal como lo estipulan los Arts. 6, 7, 10, 13 y 50 de la Ley General de Cementerios; y Arts. 16, 18, 19, y 35 del Reglamento de la Ley General de Cementerios.

En consecuencia, con base a lo establecido en los párrafos anteriores, se puede concluir que dentro de las competencias que la ley le atribuye al **MIGOBDT**, no se encuentra la de requerir a los cementerios información relacionada los registros de cadáveres, que en este caso, es la información solicitada por el ciudadano y objeto de controversia del presente procedimiento.

Por lo que, al no existir base legal que ampare dicha competencia, este Instituto considera procedente confirmar la resolución emitida por la oficial de información *ad honorem* del **Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial (MIGOBDT)**, de fecha catorce de junio del año dos mil veintiuno, bajo la referencia No. 65/2021, por las razones expresadas anteriormente.

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

No obstante lo anterior, si bien este Instituto ya determinó que el **MIGOBDT** no es la entidad competente en solicitar dicha información relacionada a registros de cadáveres de cualquier tipo de cementerio, no hay que perder de vista que ya se delimitó que la información en cuestión es de carácter pública y que los cementerios privados, en este caso el Cementerio Parque Jardín Los Olivos, se encuentra obligada a la LAIP para la entrega este tipo de información.

Al respecto, es importante señalar que el Art. 40 de la Ley General de Cementerios establece que los cementerios particulares y de economía mixta, **serán inspeccionados por las municipalidades o sus delegados para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en dicha disposición.** De igual manera, el Art. 40 del Reglamento de la Ley General de Cementerios, establece que **las municipalidades practicarán inspecciones** en los cementerios, cada seis meses, sin perjuicio de hacerlo cuando se tenga conocimiento de anomalías que requieran investigación inmediata o cuando lo estimen conveniente (resaltado propio).

Por lo que, en concordancia con lo establecido en el Art. 67 de la LAIP, citado anteriormente, el cual establece que las solicitudes de información en las sociedades de economía mixta y las personas privadas, naturales o jurídicas, obligadas por esta ley, **se tramitarán ante el Oficial de Información del ente público al que corresponda su vigilancia o con el que se vinculen,** se advierte que son las Municipalidades el principal enlace para la obtención de este tipo de información en posesión de los cementerios privados y de economía mixta, por ser vigiladas por dichas entidades, de conformidad a lo establecido en el párrafo anterior (resaltado propio).

En consecuencia, con base a lo establecido en los párrafos precedentes, este Instituto considera pertinente orientar al ciudadano **XXXXXX** a que realice su solicitud ante la municipalidad que ejerce jurisdicción sobre el Cementerio Parque Jardín Los Olivos, a efecto que pueda obtener la información que necesita, pues tal como se determinó en el presente análisis, las municipalidades tienen legalmente la competencia para requerir a los cementerios privados y de economía mixta, dicha información.

Decisión del caso:

