

NUE 120-A-2014 (AA)

**REYES RAMÍREZ contra INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL
Resolución Definitiva**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con veinte minutos del veinticuatro de octubre de dos mil catorce.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por **Claudia María Reyes Ramírez**, contra la resolución emitida por el Oficial de Información del **Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)**, el 30 de julio de 2014, por habersele denegado la información solicitada.

A. ANTECEDENTES DE HECHO

I. El 7 de julio de 2014 **Claudia María Reyes Ramírez**, requirió a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del **ISSS** copia certificada del expediente de su hijo, Roberto Eduardo Arias Reyes con número de afiliación 103751802-01, que especifique su nacimiento prematuro, permanencia en la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI), medicamentos suministrados, procedimientos médicos realizados y sedantes aplicados para entubarlo al ventilador mecánico, en el Hospital Primero de Mayo del ISSS. Esta información fue declarada como inexistente por parte del Oficial de Información del ente obligado.

II. En su informe justificativo el **ISSS** manifestó, entre otras cosas, que verificó y confirmó por medio de la Jefatura de Admisión y Registros Médicos del Hospital Materno Infantil 1° de Mayo, que —de acuerdo con el Art. 17 de la Norma para la depuración y descarte de expedientes clínicos y otros documentos de servicios clínicos auxiliares del **ISSS**— se descartaron todos aquellos expedientes pasivos con 5 años o más de inactividad, incluyendo el expediente solicitado por la apelante.

Por lo anterior y de conformidad con el Art. 73 de la LAIP, el **ISSS** declaró la inexistencia de la información. Asimismo, el ente obligado señala que, en cumplimiento del Art. 12 de la Ley del Archivo General de la Nación (AGN), solicitó y obtuvo autorización del Director del AGN para el expurgo de una serie de documentos resguardados en el centro de acopio ubicado en la Ciudadela Monserrat.

III. El comisionado designado citó a las partes a un reconocimiento del archivo central del **ISSS** ubicado en el centro de acopio de la ciudadela Monserrat. En esta se verificó que los expedientes no están ordenado ni clasificados; también, se constató que hay expedientes que datan del año 2001, provenientes del Hospital Infantil 1° de Mayo, Clínica Comunal San Cristobal, Consultorio de Especialidades, entre otros.

IV. Durante la audiencia oral relacionada con este caso, la apelante presentó como prueba un escrito del 24 de junio de este año en el que solicitó copia del expediente médico de su hijo; asimismo, adjuntó fotocopia simple del comprobante para retiro de trámite de resumen clínico, recibido por la licenciada Maritza del Carmen Hernández Umanzor, en calidad de trabajadora social del Hospital Materno Infantil Primero de Mayo; también, agregó siete fotografías del reconocimiento realizado como parte de este procedimiento, en las que se refleja el estado de los expedientes clínicos y las fechas de consulta de algunos de ellos. En línea con lo anterior, la apelante manifestó, entre otras cosas, que el acta dónde se afirma que los expedientes con cinco años de inactividad son descartados es falsa, puesto que, en el referido reconocimiento se determinó que existen y que, incluso, ahí se encuentran expedientes que datan desde el año 1999, algunos de los cuales no están en malas condiciones. Finalmente, solicitó que se le autorice buscar el expediente, para lo cual podría hacerse acompañar de tres personas más y colaborar, además, en organizarlos.

La representante del ente obligado manifestó, entre otras cosas, que desde antes de la vigencia de la LAIP, el **ISSS** elaboró la “Norma para la depuración y descarte de expedientes clínicos y otros documentos de servicios clínicos auxiliares”, en la que se estipuló que, tomando en cuenta lo establecido por la Ley de la Corte de Cuentas y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, los expedientes se mantienen en resguardo de cada Unidad de Salud por cinco años. Sin embargo, al entrar en vigencia de la LAIP, los procesos establecidos por esta

norma fueron detenidos y se solicitaron lineamientos. También, el ente obligado agregó que están en la disposición de buscar el expediente si se brinda un tiempo prudencial para ello.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: **(I)** breves consideraciones sobre la importancia de los archivos con relación al derecho de acceso a la información pública; **(II)** análisis de la “Norma para la depuración y descarte de expedientes clínicos y otros documentos de servicios clínicos auxiliares” —en adelante “Norma Interna para Depuración y Descarte”—; **(III)** breves consideraciones sobre las condiciones de resguardo y disposiciones finales de expedientes que contienen datos personales sensibles; y, **(IV)** pronunciamiento sobre la inexistencia de la información declarada por el ente obligado.

I. El derecho de acceso a la información pública (DAIP) se encuentra desarrollado en el Art. 2 de la LAIP, que establece que toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna, veraz, sin sustentar interés o motivación alguna.

El Art.4 de a LAIP establece dentro de sus principios rectores los de máxima publicidad, disponibilidad, prontitud, integridad y sencillez. Estos principios tienen por objeto que la información con la que cuentan los entes obligados sea de difusión irrestricta, además que lo solicitado tiene que estar al alcance de los particulares, situación que se materializa al obtener la información en procedimientos sumamente rápidos, los cuales no tienen que exceder los plazos señalados por la ley.

Los entes obligados deben velar porque se cuente con la infraestructura adecuada y con procesos normativos internos que promuevan el respeto de los principios antes señalados. Todo ente obligado debe, pues, contar con archivos ordenados y clasificados; puesto que, archivos desordenados o la falta de archivos generan obstáculos al DAIP ya que la información difícilmente estaría disponible o sería entregada con prontitud e integridad.

En línea con lo anterior, el Art. 42 de la LAIP establece que los entes obligados deben crear y mantener actualizado un sistema de archivo que permita localizar con prontitud y seguridad los datos que genere, procese o reciba con motivo del desempeño de su función.

En conclusión, el respeto al DAIP es directamente proporcional al estado y manejo de los archivos que poseen los entes obligados. Además, debe ponerse especial atención a los documentos que cuenten con información sensible, tal es el caso de los expedientes médicos generados y administrados por el **ISSS**, pues estos contienen datos personales que constituyen información confidencial a la que únicamente pueden tener acceso sus titulares o los servidores públicos facultados para ello en razón de sus funciones.

II. La disposición número 12 de la Norma Interna para Depuración y Descarte establece lo relativo a la documentación y el registro del proceso de disposición final de los documentos.

En línea con lo anterior, la disposición número 24 que regula el almacenamiento de documentos a nivel local, establece que deberán llevarse registros en libros y actas sobre depuración y descarte, en los que se hará constar los actos de entrega y recepción de los bienes por las diferentes instancias involucradas. En las actas de entrega se deberá detallar el peso de los expedientes, en kilos o libras, así como los números de expedientes que se entregan para descarte. Posteriormente, se generan actas de entrega del Director a la Sección de Gestión de Servicios de la División de Logística y Apoyo y se solicita el descargo de los bienes del Centro de Atención; en todos los casos, debe especificarse la información antes detallada.

Ahora bien, de acuerdo con la copia del Acta No. 00015 de productos descartados, presentada por la apelante, al momento de recepción de los expedientes descartados únicamente se presenta un listado de los expedientes depurados y se hace constar el número de expedientes depurados y su peso total en kilogramos. Este tipo de documentos, impiden establecer con exactitud los expedientes que están en proceso de eliminación y las medidas adoptadas para su control, ubicación, manejo y custodia, lo que podría comprometer el derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales de aquellos que por medio de una solicitud de información deseen acceder a información pública o que en razón de un interés legítimo o en calidad de titulares soliciten acceso a los datos e información personal contenidos en su expediente clínico.

Así, pues, es preciso que el ente obligado cuente con controles de los expedientes descartados —tales como inventarios, controles de entrada y remisión, clasificación, ubicación física, entre otros— así como con sus respectivas actas de eliminación. Además, las actas de

transferencia y eliminación no deben ser destruidas pues sirven para constatar y garantizar la adecuada realización de estos procedimientos. En este sentido, es indispensable que la Norma Interna para Depuración y Descarte contemple todos los elementos indispensables para la implementación de una adecuada política de gestión documental y archivos pues, de otro modo, no pueden garantizarse el derecho de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.

Es importante señalar que la Norma Interna para Depuración y Descarte establece una Comisión que definirá la disposición final de los expedientes; sin embargo, en el presente caso el ente obligado en ningún momento comprobó su existencia ni su consecuente pronunciamiento sobre el manejo que debía hacerse de éstos.

De todo lo anterior se colige que, el ente obligado no ha acreditado el cumplimiento de las condiciones mínimas de almacenamiento, control y clasificación de expedientes, ni la observancia de su propia Norma Interna para Depuración y Descarte, pues aun cuando su disposición 21 prescribe que los expedientes seleccionados para descarte deben almacenarse temporalmente en cajas o fardos, en condiciones pertinentes para evitar el deterioro, con identificación de número de afiliación correlativa, para fácil ubicación y con rotulación externa y registro interno con el listado de contenidos, en la realidad, y de acuerdo con lo verificado durante el reconocimiento realizado y las pruebas aportadas por la apelante, se determinó que los expedientes son remitidos en bolsas plásticas sin ningún tipo de identificación; o sea, sin que se mantengan las condiciones mínimas previas a su remisión. De ahí que, las pobres condiciones en que se encuentra el lugar destinado para su almacenamiento y falta de controles y condiciones mínimas para su clasificación, identificación, registro y almacenamiento, únicamente promueven el deterioro de la información y la falta de protección adecuada de los datos personales en ella incluidos.

Por otra parte, en el expediente consta que el Archivo General de la Nación determinó la carencia de valor histórico de los documentos. Sin embargo, esto no significa que se haya autorizado de manera absoluta su destrucción o almacenamiento en las condiciones antes señaladas; sino que, tan sólo se indicó que los documentos no tienen valor histórico lo que no implica que carezcan de utilidad o importancia por otras razones. El **ISSS** debe, en todo caso, evaluar otros criterios para conservar la información por un plazo mayor, considerando las

necesidades de los derechohabientes a conocer su historial médico. Y es que, según lo dispuesto en el Art. 6 letra “b” de la LAIP, los expedientes en análisis contienen datos personales sensibles, por lo que su manejo merece especial atención.

No cabe duda que la cantidad de expedientes clínicos en los centros de atención se incrementará, lo que implica una mayor necesidad de espacio físico para resguardo. No obstante, es recomendable que antes de que los expedientes pasen a descarte, luego de transcurridos de 3 a 5 años de inactividad, pasen a una fase de semi-actividad o pasivo, en un archivo intermedio por un plazo precautorio, en el que el **ISSS** pueda invertir en su digitalización y automatización.

III. En este punto es preciso hacer referencia a las condiciones mínimas de resguardo y disposición final de los expedientes médicos que deben tomar en consideración los entes obligados a efecto de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

La disposición 11 de la Norma Interna para Depuración y Descarte, prohíbe el abandono de los expedientes clínicos en cualquier instalación del **ISSS**. Sin embargo, en el reconocimiento realizado y en las pruebas aportadas consta que las condiciones en que actualmente se almacenan los expedientes son equivalentes a un abandono total. En la visita se identificaron expedientes acumulados desde el año 2005; asimismo, se corroboró que existe contaminación por presencia de polvo, humedad, hacinamiento y encerramiento, entre otros, que causan un daño tanto a la salud de las personas que ingresan al área como a los documentos.

Ante esto, se recomienda, en primer lugar, que se mejoren las condiciones de resguardo de los expedientes que serán destruidos, almacenándolos en un espacio limpio y de forma ordenada, ya sea en estantes o cajas de tamaño manipulable que, incluso, podrían reutilizarse; estas cajas deberán reflejar, cuando menos, el número, detalle y otros datos de transferencia que permitan la identificación oportuna de los expedientes que contiene. Las medidas establecidas en las disposiciones de la 21 a la 24 de la Norma Interna para Depuración y Descarte, son un buen punto de partida y deberían aplicarse tanto a nivel local como a nivel central, bajo la supervisión de la Unidad de Archivo Institucional del **ISSS**. En segundo lugar, luego de haber tomado todas las medidas descritas en párrafos previos —relativas al control, clasificación, manejo, resguardo y semi-actividad— debe establecerse un plazo máximo para su destrucción que no sobrepase los

5 meses, a fin de que no se generen las condiciones actuales de hacinamiento, contaminación y desorden.

Por otra parte, este Instituto recomienda que los procesos de expurgo y eliminación no se mezclen expedientes clínicos de otros documentos definidos en las disposiciones de la 17 a la 20 de la Norma Interna para Depuración y Descarte, para evitar confusiones. Tal diferenciación surge por el contenido de la información que resguardan los expedientes clínicos.

Finalmente, como se ha expuesto en los párrafos anteriores en los expedientes médicos se cuenta con datos personales sensibles; por lo que, su eliminación debe darse por medio de la trituración. Este tipo de documentos no pueden venderse como si se tratara de papel simple, pues ello pondría en riesgo la intimidad y expondría datos personales de los derechohabientes, ya que cualquier podría observar su estado de salud, dirección, número de afiliación, así como cualquier otra información confidencial en ellos contenida. Por eso, antes de desechar definitivamente los expedientes médicos y proceder a su venta, el **ISSS** debe asegurarse de que han sido destruidos y que la información no podrá ser reutilizada ni conocida por parte de terceros.

IV. De todo lo antes expuesto, se colige que no se ha comprobado de manera fehaciente la inexistencia de la información alegada por el ente obligado, puesto que en la investigación se acreditó que el expediente solicitado podría encontrarse en el archivo central del **ISSS**, ubicado en el centro de acopio de la ciudadela Monserrat. Esta situación fue reconfirmada por la representante del ente obligado, quién manifestó en la audiencia que se está en la disposición de realizar una búsqueda encaminada a obtenerlo.

La información tiene que ser entregada de forma expedita y en los plazos señalados por la ley. Sin embargo, pueden existir casos excepcionales, como este, en el que los plazos pueden ampliarse, y es que, actualmente, el manejo de estos expedientes por parte del **ISSS** no ha sido el más adecuado. Sin embargo, la apelante manifestó que está en la disposición de esperar un plazo mayor del señalado por ley para poder recibir la información.

Por lo anterior, este Instituto concluye que el **ISSS** debe realizar las gestiones necesarias y pertinentes para recuperar y entregar a la apelante el expediente clínico solicitado. Y es que el expediente clínico contiene información relacionada con el estado de salud del paciente, quien es el titular de los datos, y en ellos se puede encontrar opiniones, interpretaciones y criterios de los

profesionales de la salud que lo trataron. Todos los elementos anteriores se han generado y tienen una estrecha relación con el estado de salud del paciente y su evolución. Por lo tanto, los expedientes clínicos son reservados frente a terceros, pero no frente a su titular o representante legal, ya que se trata de información personal, de la que únicamente ellos pueden disponer.

C. PARTE RESOLUTIVA

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cn., 94, 96 y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve**:

a) Revócase la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)** a las catorce horas con treinta minutos del día 30 de julio de este año.

b) Ordénase al **ISSS** que, en el plazo de **treinta días corridos** contados a partir de la notificación de la presente resolución, recupere el expediente de Roberto Eduardo Arias Reyes; para lo que deberá, como mínimo, realizar todas las diligencias necesarias para obtenerlo; si luego de efectuado lo anterior, no fuere posible recuperar el documento original, deberá autorizar a **Claudia María Reyes Ramírez** para que pueda ingresar en las instalaciones del el archivo central del **ISSS**, ubicado en el centro de acopio de la ciudadela Monserrat, y realizar su búsqueda en compañía de personal designado por el **ISSS** y con orientación programada por parte de un delegado de este Instituto.

c) Ordénase al titular del **ISSS** que, en el plazo de **tres días hábiles** contados a partir del vencimiento del plazo anterior, entregue a **Claudia María Reyes Ramírez** copia certificada del expediente de su hijo, Roberto Eduardo Arias Reyes con número de afiliación 103751802-01, debiendo rendir informe a este Instituto dentro de las **veinticuatro horas siguientes a la entrega**.

d) Publíquese esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.

CH SEGOVIA ----- ILEGIBLE ----- ILEGIBLE ----- J CAMPOS-----
-----PRONUNCIADO POR

LOS SEÑORES COMISIONADOS QUE LO
SUSCRIBEN.....RUBRICADAS.....
.....



**PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN
CG**



NUE 120-A-2014 (AA)

**REYES RAMÍREZ contra INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO
SOCIAL**

Resolución recurso de revocatoria

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas y cuarenta y cinco minutos del dieciséis de enero de dos mil quince.

El 6 de noviembre del 2014, **Claudia María Reyes Ramírez**, contestó el traslado conferido con relación al recurso de revocatoria presentado por el **Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)** contra la resolución definitiva proveída por este Instituto el 24 de octubre de dicho año.

I. En su recurso de revocatoria el ente obligado alegó que la resolución impugnada le genera agravio, pues le obliga a brindar a la apelante acceso irrestricto a toda la información que se encuentra en el centro de acopio de las instalaciones de la ciudadela Montserrat, la cual, en su

mayoría, es confidencial y pertenece a terceras personas, lo que afectaría el derecho a la intimidad y a la confidencialidad del resto de la información, e implicaría hacer prevalecer un interés particular sobre el colectivo, así como una violación a la Constitución y a la LAIP.

Este Instituto es enfático en la resolución impugnada pues estableció que la apelante podrá tener ingreso a las referidas instalaciones con la supervisión de servidores públicos del **ISSS**; dichos servidores tendrán la obligación de velar porque únicamente se busque la información pertinente. De ahí que, en ningún momento se causa agravio al ente obligado, al contrario, limitar el acceso a las instalaciones vulneraría el derecho fundamental de acceso a datos personales, sobre todo cuando el ente obligado no comprobó ni acreditó la realización efectiva de diligencias de búsqueda para identificar el paradero de la información solicitada.

Además, cabe señalar que la apelante ha manifestado su voluntad de firmar un acuerdo que garantice la confidencialidad de la información que se encuentra en la bodega; aspecto éste que debe tomarse en consideración antes de proceder al acceso, más aún cuando el ente obligado no acreditó haber tomado medidas de resguardo adecuadas para la información confidencial cuyo riesgo alega. Así, pues, este Instituto coincide con la apelante en el sentido que resulta oportuno firmar dicho acuerdo a fin de asegurar que efectivamente no se revelará ni obtendrá información que no esté relacionada con el presente caso.

De lo antes expuesto se concluye que la resolución impugnada no provoca ningún agravio al **ISSS** ni pone en riesgo real e inminente intereses colectivos, o los sobrepone sobre intereses particulares, pues deben tomarse medidas adecuadas que protejan la información en discusión.

II. Por otra parte, el ente obligado manifestó que ordenar una segunda búsqueda violenta el principio de legalidad, en razón de la presunción de validez de los actos de la Administración Pública. Asimismo, considera que realizar dicha búsqueda repercute en un gasto doble de recursos y una sobreexposición innecesaria de los empleados de la Institución a la contaminación que pudiera generarse por el estado actual del lugar.

De conformidad con el principio de congruencia, el cual establece que todas las resoluciones pronunciadas por la Administración deben ser claras, precisas y coherentes, respecto de las pretensiones que constituyen el objeto de la petición, este Instituto se encuentra

no únicamente facultado sino obligado a realizar el análisis y pronunciamiento sobre este punto, y es que, abstenerse de tal conocimiento implicaría estar frente a una resolución incompleta.

Además, es importante señalar que el ente obligado invoca como argumento la presunción de validez de actos administrativos que aún no ha emitido y cuyo contenido ni siquiera ha sido definido. Es importante señalar que este procedimiento inició a raíz de la declaratoria de inexistencia de la información solicitada por la apelante, declarada por el Oficial de Información del **ISSS**. No obstante, durante el reconocimiento efectuado, y como lo mencionó la apelante en su escrito, se constató que en el centro de acopio ubicado en la Ciudadela Monserrat hay expedientes que datan desde el año 2001; asimismo, la representante del ente obligado confirmó en la audiencia oral su disposición de realizar una búsqueda orientada a obtenerlo.

La celeridad es un elemento esencial de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales. En este sentido, el establecimiento de un plazo y de la oportunidad de la apelante de ingresar a las instalaciones en las que se encuentra la información requerida está orientado a garantizar estos derechos y a cumplir con lo establecido en el Art. 58 de la LAIP. Además, debe tenerse en cuenta que las pobres condiciones de almacenamiento, la inobservancia de la propia normativa interna del ente obligado respecto a la depuración y descarte de sus archivos, la falta de un control que documente de modo adecuado y preciso las transferencias de estos documentos, son las que han impedido el acceso a los datos requeridos por la apelante, por lo que las consecuencias de este tipo de gestión no deben recaer en los sujetos ni en sus garantías y derechos fundamentales ni, mucho menos, comprometer su real eficacia. De ahí que, debe ser el principal interés del este Instituto como órgano garante y del propio ente obligado en razón de las funciones y atribuciones conferidas por la ley, ejecutar las acciones que mejor garanticen los derechos de las personas, tales como la medida en discusión.

De lo anterior se concluye, que permitir el acceso a la apelante luego de finalizado el plazo originalmente conferido al **ISSS** para el cumplimiento de esta resolución, lejos de violar el principio de legalidad, constituye una medida orientada a garantizar el derecho a la protección de datos personales con la celeridad que debe caracterizarlo.

III. Finalmente, el **ISSS** manifestó en su recurso de revocatoria que ya cuenta con una autorización emitida por el Archivo General de la Nación (AGN), para proceder con la destrucción de la documentación almacenada, pero que este Instituto no se pronunció si una vez concluida la búsqueda del expediente es factible o no proceder a la destrucción de dicha documentación.

Es importante señalar, tal como se estableció en la resolución impugnada, que el AGN determinó la carencia de valor histórico de los documentos objeto de discusión, lo que no significa que se haya autorizado de manera absoluta su destrucción o almacenamiento en las condiciones en que actualmente se encuentran, ni que carecen de utilidad e importancia por otras razones, como bien pueden ser los datos personales e historial médico que contienen. Este pronunciamiento del AGN únicamente establece que su posible destrucción no compromete patrimonio cultural, pero no considera ni el derecho de acceso a la información pública ni la protección de datos personales.

En este sentido, no sólo no se cuenta con autorización para destruir documentos en la forma indicada por el ente obligado, sino que, antes de proceder a tal destrucción es indispensable evaluar su propia norma interna así como el establecimiento de un procedimiento claro que contemple elementos tales como la identificación y tipificación de la información almacenada, la posible elaboración de fichas técnicas, inventarios y actas, entre otros elementos.

De este modo, la resolución definitiva emitida en este caso tampoco avala ni permite la destrucción de la información antes relacionada, una vez ubicado el expediente requerido por la apelante, pues primero deben determinarse aspectos tales como el tipo de información almacenada, su antigüedad y nivel de rotación; no se trata, pues, de un simple pronunciamiento sino del establecimiento de mecanismos técnicos. En este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en los Arts. 40 y siguientes; y, 58 letras “j” y “o” de la LAIP, es recomendable que el ente obligado se avoque a este Instituto para que, por medio de su Oficial de Archivo, puedan determinarse normas técnicas para la destrucción de la documentación almacenada, acordes con la naturaleza del ente obligado y de la información por él generada.

POR TANTO, de conformidad con las razones antes expuestas y Arts. 6 y 18 Cn.; 95 y 102 de la LAIP; y, 505 del Código Procesal Civil y Mercantil, este Instituto **resuelve**:

