



NUE 27-ADP-2021 (RS)

XXXXX contra la Municipalidad de San Marcos

Resolución Definitiva

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

Descripción del caso

I. El presente procedimiento de apelación fue promovido por **XXXXX** -en adelante: “la apelante” o “la parte apelante”-, en contra de la resolución emitida por la oficial de información de la **Municipalidad de San Marcos, Departamento de San Salvador**, -en adelante: “el ente obligado”-, de fecha ocho de junio del año dos mil veintiuno, con número de referencia UAIP-2021-0025.

Al respecto, la apelante solicitó acceso a datos personales consistente en: *“Copia certificada de su expediente laboral.”*

En este sentido, la oficial de información resolvió conceder el acceso a la información solicitada por la ciudadana; no obstante lo anterior, la ciudadana apelante señaló que el ente obligado no le entregó la información de manera completa, sino que ciertos pasajes del expediente laboral, es decir, se le entregó la versión pública de su expediente laboral, omitiendo información que el ente obligado consideró que era confidencial.

II. El Instituto admitió la apelación en los términos descritos y asignó el caso a la comisionada Roxana Soriano Acevedo para instruir el procedimiento, conforme a lo establecido en el Art. 87 de la Ley de Acceso a la Información Pública (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 a la **Municipalidad de San Marcos** para que rindiera su informe justificativo.

No obstante lo anterior, pese a que dicho requerimiento le fue solicitado en dos oportunidades y que le fueron notificados en legal forma, no hubo respuesta por parte de dicho ente obligado. En consecuencia, se tuvo por no rendido el informe de ley al que se refiere el Art. 88 de la LAIP.

III. Durante la tramitación de este procedimiento, la Comisionada instructora del presente caso presentó al Pleno de este Instituto un informe en el que expresó que, luego de analizar el caso propuesto por el apelante, determinó que el presente procedimiento ha quedado reducido a una cuestión de derecho, en atención a líneas resolutivas emitidas por este Instituto en los procedimientos de referencia NUE 3-ADP-2017, NUE 67-ADP-2018 y NUE 110-ADP-2019, la aplicación de normas y principios establecidos en la LAIP, así como los derechos que asisten al titular de datos personales, de conformidad con el Art. 102 de la LAIP y el Art. 309 del Código Procesal Civil y Mercantil.

Análisis del caso

Una vez establecido lo anterior, el examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: **I.** Fundamento jurídico para tramitar el presente procedimiento de mero derecho; **II.** Consideraciones sobre la protección de datos personales con especial énfasis en el derecho de acceso a la información personal; **III.** Breve referencia al tratamiento de datos personales en el ámbito laboral; y **IV.** Análisis sobre la entrega de lo solicitado por la apelante.

I. De conformidad a lo establecido en el Art. 163 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), en relación con el Art. 135 Inc. 3° de la misma norma, en el auto de admisión, se requirió a las partes en este procedimiento, que señalaran si ofrecieran medios probatorios que no consten en el expediente administrativo. Dicho auto fue notificado el seis de septiembre de dos mil veintiuno, sin que a la fecha las partes manifestaran su intención de incorporar documentos probatorios diferentes de los que forman parte del expediente administrativo relacionado con este caso.

Ahora bien, la jurisprudencia contencioso administrativa¹ acompaña el criterio seguido por la administración pública, que cuando no se trata de controvertir hechos, sino de la aplicación del derecho al caso en particular, resulta aplicable lo establecido en el Art. 309 del CPCM, normativa supletoria aplicable de conformidad con el Art. 102 de la LAIP referido a que “...si hubiese conformidad sobre todos los hechos y el proceso queda reducido a una cuestión de derecho, se pondrá fin a la audiencia preparatoria y se abrirá el plazo para dictar sentencia”.

Por tanto, la Sala manifestó que la omisión de la audiencia establecida en el Art. 91 de la LAIP, en asuntos de mero derecho, no produce la vulneración del debido proceso en sus manifestaciones de los derechos de audiencia, defensa, congruencia y ausencia de motivación de dicho artículo; y de igual manera en relación a lo estipulado en el Art. 102 de la LAIP.

En ese orden de ideas, este Instituto se ve facultado para someter el presente procedimiento de apelación, a una cuestión de mero derecho, con base a la aplicación de normas y principios de la LAIP, así como los derechos que asisten al titular de datos personales, de conformidad con el Art. 102 de la LAIP y Art. 309 del CPCM.

II. El Art. 31 de la LAIP establece que el derecho a la protección de datos personales, consiste en que: *“Toda persona, directamente o a través de su representante, tendrá derecho a saber si se están procesando sus datos personales; a conseguir una reproducción inteligible de ella sin demora; a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean injustificados o inexactos y a conocer los destinatarios cuando la información sea transmitida, permitiéndole conocer las razones que motivaron su petición, en los términos de esta ley. El acceso a los datos personales es exclusivo de su titular o su representante”* (resaltado propio).

En ese orden de ideas, la Sala de lo Constitucional en la Sentencia de Amparo del día 4 de marzo de 2012 de referencia 934-2007, reconoció que la protección de los datos personales, es el medio por el cual se salvaguardan los objetivos de la faceta material del

¹ Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, el 28 de enero de 2019, en el proceso de legalidad de referencia 408-2016.

derecho a la autodeterminación informativa, al establecer un conjunto de derechos subjetivos, deberes, principios, procedimientos, instituciones y reglas objetivas.

Entre los derechos o modos de ejercicio de esta faceta material resulta pertinente mencionar: “(...) b) La libertad de acceso, facultad que implica la posibilidad de comprobar si se dispone información sobre uno mismo, conocer el origen del que procede y la finalidad que persigue”. De ello se colige, que el derecho de acceso en materia de datos personales, no se limita a solo a acceder a la información sobre uno mismo, sino a también conocer quien la proporcionó y con qué finalidad se está realizando el tratamiento por parte del ente obligado.

Por otro lado, el derecho a la autodeterminación informativa también posee una faceta instrumental, la cual está caracterizada como un derecho de control a la información personal sistematizada o contenida en bancos de datos o ficheros. Ante esa necesidad de control, tiene contenido múltiple e incluye algunas facultades relacionadas con esa facultad controladora que se manifiestan en aquellas medidas estatales (de tipo organizativo o procedimental), que son indispensables para la protección del ámbito material del derecho asegurado constitucionalmente.

En tal sentido, este derecho implica un modo de ejercicio que se desarrolla primordialmente como exigencia de que existan instituciones y procedimientos para la protección y control de datos frente al Estado y los particulares.

De ahí que, es necesaria la existencia de normas y mecanismos para su salvaguarda y protección ante el uso indebido o mal uso de datos personales y el ejercicio de los derechos que compone su faceta material. En el caso de los datos personales, que obren en poder de instituciones públicas el legislador dispuso que sería este Instituto—Art. 58 letra “b”, de la LAIP—, el ente que garantice dicha protección, mediante el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, supresión o cancelación de datos personales a solicitud de su titular o a través de su competencia sancionadora.

III. 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.

Ahora bien, para poder comprender la naturaleza de un expediente laboral, este Instituto tiene a bien definir el expediente laboral como un conjunto de documentos, los cuales contienen información del trabajador en diferentes ámbitos, que van desde información personal, su trayectoria laboral, ya sea en el ámbito privado o público, que reflejan sus competencias técnicas y profesionales; así como, cualquier tipo de datos del trabajador, derivados de la relación laboral que necesite ser registrada. Aunado a ello, cabe mencionar que al expediente laboral también se va añadiendo nueva información relacionada con los acontecimientos ocurridos al trabajador durante su estancia en su lugar de trabajo.

Dicho lo anterior, se advierte que, si bien el legislador no mencionó de manera expresa que el expediente laboral (objeto de controversia del presente caso) es un dato personal, no debe omitirse que, tal como se dijo anteriormente, dicho documento se encuentra conformado desde su inicio por información personal, en la cual se podría encontrar información personal sensible o no, proporcionada por el titular de los datos al empleador que la requiere, con la finalidad de constatar algunos requisitos necesarios para el establecimiento de la relación laboral, formalizada esta, la información pasa a ser resguardada por el empleador, a la cual a lo largo del tiempo, pueden incorporarse más datos del empleado referentes a esa relación laboral. Por tanto, constituye un documento sobre el cual el titular de esa información, puede ejercer los derechos relacionados con la protección de datos personales, regulados en el Art. 36 de la LAIP.

En ese sentido, al tratarse de un documento que contiene datos personales, algunos de carácter sensible, el tratamiento de dicha información; es decir, los datos personales, 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, 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 y no existir una excepción en una ley, 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 la información personal y sensible que contengan.

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

En tal sentido, el acceso que se brinde de dicho documento, dependerá del derecho a través del cual se solicita su acceso, siendo así, si se hace en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, deberá entregarse el documento en una versión pública conforme a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP; pero si por el contrario, su acceso se solicita en el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, su entrega deberá ser íntegra, garantizando al titular sus derechos a la protección de datos personales, salvo que medie una excepción en una ley.

IV. Expuesto lo anterior, corresponde en este apartado determinar si la información solicitada por la apelante, le fue proporcionada en los términos requeridos en su solicitud de acceso a datos personales.

Para tales efectos, con base al objeto de controversia de este procedimiento y a las inconformidades expuestas por la apelante en su escrito de apelación, se examinará si la copia certificada de su expediente laboral le fue entregada de manera íntegra.

De acuerdo al escrito inicial, la apelante solicitó a la UAIP de la **Municipalidad de San Marcos** la documentación relacionada a: *“Copia certificada de su expediente laboral”*.

Al respecto, al analizar dicho requerimiento, se advierte que dicho expediente laboral pertenece a la ciudadana apelante, es decir, se solicitó el acceso a documentación que cuenta con las características para considerarse información confidencial, específicamente datos personales.

Ante dicha solicitud, la oficial de información de la Municipalidad resolvió haciendo entrega de la información requerida, no obstante, la apelante expresó su inconformidad señalando que la información no le fue entregada de forma completa sino solo ciertos pasajes del expediente laboral, argumentando la oficial de información del ente obligado que no se encontraba obligada a entregar información confidencial; por lo que, al tratarse el expediente laboral de información confidencial le entregó versión pública del mismo.

Una vez dicho lo anterior, resulta menester señalar como se ha establecido en el romano III, del apartado 2. *Análisis del caso*, el expediente laboral, se encuentra integrado inicialmente por documentación que es proporcionada por la persona seleccionada para el ejercicio del cargo, en la cual, consta el cumplimiento de los requisitos exigidos por el empleador para desempeñar el puesto que se trate; posteriormente, puede irse incorporando más información por parte del empleado o el empleador, en donde, consten aspectos relativos a la relación laboral.

De ese modo, en atención al derecho a la protección de datos personales y lo dispuesto en el Art. 43 del RELAIP, es oportuno, modificar la resolución emitida por la oficial de información de la **Municipalidad de San Marcos**; en el sentido, que entregue a la apelante copia certificada íntegra de su expediente laboral, es decir, sin ninguna tachadura puesto que dicha documentación supone datos propios de la solicitante.

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los artículos 6 y 85 de la Cn., 36, 94, 96 letra “b” y 102 de la LAIP; y 134 de la LPA, este Instituto **resuelve:**

a) Modificar la resolución de la oficial de información de la **Municipalidad de San Marcos**, de fecha ocho de junio del año dos mil veintiuno, con número de referencia UAIP-2021-0025.

b) Ordenar a la **Municipalidad de San Marcos** que, por medio de su titular o máxima autoridad, en el plazo de cinco días contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, entregue a **XXXXX**, información consistente en: ‘ *Copia*

