

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.



NUE 22-DDP-2023

**XXXXX contra Instituto Salvadoreño del Seguro Social
Improponibilidad.**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las once horas con cuarenta y tres minutos del trece de octubre de dos mil veintitrés.

I. El dieciocho de julio del año dos mil veintitrés, **XXXXX** remitió vía correo electrónico, denuncia por la vulneración de su información clínica, específicamente su expediente de salud en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, que se encuentra resguardado en el Hospital General y Hospital de Oncología; sin embargo, en dicho escrito establece que no identifica a la persona denunciada debido a que es parte de sus solicitudes, la investigación del funcionario que vulneró su información personal, la cual tiene categoría de confidencial.

Los hechos expuestos por el ciudadano en el referido escrito en los que funda su denuncia, consisten en:

“Es el caso que desde hace aproximadamente tres años soy víctima de recibir por medio de la aplicación móvil WhatsApp, mensajes de chantaje respecto a mi condición médica, los cuales indican que harán pública mi información relacionada a mi estado de salud, dichos mensajes han sido enviados desde los siguientes números 6163-3348, 7158-4980 y 6422-0195 de los cuales adjunto a esta denuncia captura de pantalla de los mismos, la situación antes planteada me obliga a interponer esta denuncia debido a que en dichos mensajes se me ha adjuntado imágenes de mi expediente clínico del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el cual tiene carácter de confidencial y considerando que es responsabilidad de los funcionarios públicos encargados de la sección de Archivo tener los controles necesarios para que no se exponga la información de los pacientes de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública, esta responsabilidad no ha sido cumplida”.

A lo anterior el ciudadano también manifiesta que *“en fecha 15 de julio del presente año recibí el último mensaje de WhatsApp, del número 6163-3348, en el cual nuevamente me*

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

adjuntan imágenes que son parte de mi expediente del Hospital General y Hospital de Oncología, que es donde he llevado mis controles médicos, adicionalmente en dicha fecha, le compartieron las mismas imágenes a un grupo de contactos personal, lo cual ha vulnerado aún más mi privacidad. Debido a la manera que me han enviado los mensajes no es posible la identificación de la persona que está generando el chantaje , {...}”.

Con base a lo anterior el ciudadano **XXXXX** solicita a este Instituto que se abra una investigación para determinar el funcionario que proporcionó el acceso a su expediente clínico y se le apliquen las sanciones correspondientes de acuerdo a la ley; y se le garantice que se adoptaran medidas de protección a sus datos personales.

II. Del análisis realizado al escrito de denuncia presentado por el ciudadano, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

A. Es importante mencionar que las competencias que tiene este Instituto, son atribuidas de conformidad a lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Es decir, en atención al **principio de legalidad** -regulado en el art. 86 de la Constitución de la República (Cn)-, esta institución podrá actuar únicamente cuando exista habilitación legal establecida para ello, eso es, en el ejercicio de las atribuciones previamente conferidas por la norma sustantiva. En esa línea, procedimentalmente este ente tiene competencia para tramitar tres diferentes procedimientos, consistentes en: *recurso de apelación, falta de respuesta y procedimiento administrativo sancionador* (arts. 75, 82 y 89 de la LAIP relacionados a los arts. 134 y 150 de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA-), los cuales son sustanciados conforme a su naturaleza.

De igual manera, es posible establecer que la competencia que tiene este Instituto en materia sancionatoria, deviene de la potestad sancionadora del Estado, conocida como *ius puniendi*, y concebida como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, lo que muestra una dicotomía en la forma de punir. Esta potestad se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la Administración Pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico. Dicha función administrativa desarrollada en aplicación del *ius puniendi*, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración¹.

¹ Sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, con referencia 68-2008 pronunciada a las catorce horas cincuenta y dos minutos del veintiuno de enero de dos mil once.

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

Bajo ese contexto, la facultad de este Instituto como autoridad administrativa, para tramitar el procedimiento administrativo sancionador según art. 89 de la LAIP, siendo este el que pretende incoar el denunciante en el presente caso; tiene como finalidad corregir o sancionar conductas que lesionen o dañen el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) y al Derecho a la Protección de Datos Personales (DPDP), los cuales constituyen derechos fundamentales de toda la ciudadanía.

Además, es importante reiterar que bajo la óptica del principio de tipicidad, las conductas atribuidas a los funcionarios o servidores públicos deben estar debidamente establecidas en la LAIP como infracciones acreedoras de una sanción de carácter pecuniario. En ese sentido, el art. 76 de la LAIP prevé los tipos de infracciones que podrían ser cometidas por los funcionarios o servidores públicos, al quebrantar disposiciones relativas al DAIP en el ejercicio de sus funciones. La calificación de las infracciones se encuentran graduadas como leves, graves y muy graves, las cuales han sido determinadas por el legislador de conformidad con el nivel del daño provocado como consecuencia de la conducta tipificada en la disposición legal citada.

Esto significa que en casos como el presente, debe considerarse que el principio de *última ratio* del Derecho Administrativo Sancionador es de relevante aplicación, puesto que, dicho principio busca tener por establecido el principio de necesidad de la intervención del Estado; es decir, que no exista otra vía menos gravosa para garantizar determinados bienes jurídicos, como la vía de la apelación o por la falta de respuesta, a modo de ejemplo.

B. Ahora bien, en cuanto a los hechos narrados por el ciudadano este Instituto advierte que interpone la denuncia por vulneración a su información personal; sin embargo, solicita a este Instituto la investigación del funcionario que proporcionó el acceso a su expediente clínico, y de esa manera se le apliquen las sanciones correspondientes.

En ese sentido, respecto a la naturaleza de la información relacionada en el presente caso, el art. 6 literal “f” de la LAIP, establece la categoría de “*información confidencial*”, la cual debe entenderse como una de las excepciones al principio de máxima publicidad; y se define como “*aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido.*” En ese sentido la Sala de lo Constitucional ha expresado que a partir de la disposición antes indicada, se advierten distintos componentes para que la información adquiera la naturaleza

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

de confidencial, los cuales son: a) *Que la información sea privada*; y b) *Debe ser protegible en razón de un interés personal*.

Al haber analizado el contenido de la denuncia, este Instituto observa que **XXXXX**, manifestó la vulneración a información personal relacionada a información clínica, específicamente a su expediente de salud en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, que se encuentra resguardado en el Hospital General y en el Hospital de Oncología. En ese sentido el peticionario ha establecido, un relato sucinto de los hechos por los cuales solicita a esta sede administrativa la apertura de una investigación exhaustiva.

C. Habiendo establecido lo anterior, teniendo en cuenta la naturaleza de este Instituto y sobre la base del principio de mínima intervención del Estado o “*última ratio*” -desarrollado en materia penal, pero hoy extrapolado a esta causa- debe entenderse que esta institución se encuentra habilitada para activar sus poderes coercitivos únicamente cuando así se amerite y no exista otra alternativa².

En consecuencia de lo establecido en el párrafo que antecede, los arts. 71, 150 y 151 de la LPA, se establecen los requisitos que debe de contener el escrito por medio del cual se interponga la denuncia, entre ellos los datos personales de la persona o personas que la presentan, el relato de los hechos tipificados como infracción y la identificación de los presuntos responsables; para que la autoridad correspondiente por medio de resolución motivada que contenga la infracción, su calificación así como de la sanción correspondiente.

Del examen de lo anterior, este Instituto advierte que en la denuncia interpuesta por el ciudadano, en reiteradas ocasiones manifestó que no es posible identificar a la persona que presuntamente cometió una infracción a la LAIP. En este sentido, debido a que es parte de sus solicitudes; se puede dilucidar que en su escrito de denuncia existe una carencia en cuanto a la identificación de o los presuntos responsables del hecho punible, lo cual según la normativa vigente, constituye un presupuesto indispensable que habilita a esta sede para tramitar el procedimiento sancionatorio administrativo.

De lo establecido en el párrafo que antecede se colige que la facultad sancionadora concedida a este Instituto, principalmente en lo relativo a los sujetos que puede imponersele una sanción frente al cometimiento de las infracciones establecidas en la LAIP. En tal sentido, hay que considerar que de acuerdo con el esquema planteado por la LAIP, las conductas

² Gonzalo Quintero Olivares, “Manual de Derecho Penal”, Editorial Aranzadi: 2002, 101.

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

típicas se encuentran descritas en el art. 76, mientras que la consecuencia jurídica a aplicar se encuentra en el art. 77, el cual establece una limitante respecto de los sujetos activos de los tipos descritos en la disposición anterior, pues determina que las sanciones serán impuestas al funcionario público en cuyo cargo se encuentre la atribución de tomar decisiones. Asimismo, el art. 150 de la LPA establece expresamente que el contenido de la denuncia, **deberá incluir la identificación de los presuntos responsables -resaltado propio-**.

Aunado a lo anterior, este Instituto ya ha establecido que su capacidad sancionadora fue limitada por el legislador hacia los funcionarios públicos, dejando de lado a los sujetos particulares. En consecuencia, al no determinarse por la parte denunciante a los presuntos responsables, esta sede administrativa carece de la habilitación legal para poder investigar, identificar y determinar a los denunciados; y por ende, tampoco se puede establecer si dichas personas son funcionarios o empleados públicos, siendo limitada por la LAIP, la competencia exclusivamente al sector público.

Por lo anterior, este Instituto considera necesario retomar lo establecido por la jurisprudencia³ nacional en la cual se ha determinado que jurídicamente existen tres supuestos de improponibilidad de la demanda, consistentes en: **a) Improponibilidad subjetiva o falta de legitimación**; b) Improponibilidad objetiva; y c) Falta de interés.

Al respecto la jurisprudencia contencioso administrativo ha establecido respecto a la improponibilidad subjetiva que dicha figura “*es la facultad oficiosa del juez para decidir antes de dar traslado de la demanda, si las partes tienen legitimación para demandar o ser demandadas, y si esta carencia es manifiesta el juez rechaza in limine la demanda*”⁴.

Lo anterior es de suma relevancia, dado que las infracciones establecidas en la LAIP van dirigidas a transgresiones cometidas por funcionarios o empleados públicos; para lo cual este Instituto retoma lo pronunciado por la jurisprudencia contencioso administrativo⁵ al establecer que: “*la legitimación demarca el elemento subjetivo de la relación jurídica procesal, permitiendo que el Tribunal se ponga en funcionamiento únicamente cuando puede identificarse prima facie, que quien, intenta la acción -y bajo la calidad que la intenta- , y*

³ Sentencia de Casación emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, a las a las once horas del siete de mayo de dos mil diez, en el proceso con referencia 220-CAC-2009.

⁴ Auto definitivo de apelación, referencia 00050–21-ST-CORA-CAM, emitido el 20 de mayo de 2021, pronunciado por la Cámara de lo Contencioso Administrativo, Santa Tecla.

⁵ Improponibilidad, referencia 391-2017, emitida el 19 de noviembre de 2018, pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

aquel contra quien se dirige, son los sujetos concernidos por el estado, situación o situación material devenida en conflicto”. Continúa estableciendo en dicha sentencia lo siguiente: “Consecuentemente, para el eficaz desarrollo del proceso, es requisito sine qua non que la relación de contradicción -entre las partes- y decisión -con el juzgador- se entable con el funcionario, autoridad o ente administrativo productor de la actuación administrativa cuya legalidad se objeta.”

Dicho lo anterior, si bien es cierto el legislador ha establecido que en caso de ser procedente subsanar algún defecto de forma o fondo, antes de rechazar el procedimiento, la autoridad competente tiene la facultad de requerir al interesado que subsane dichas deficiencias por lo establecido en el art. 72 de la LPA, este Instituto estima que con base al principio de economía establecido en el art. 3 numeral 6° de la LPA, resulta inoperante dar trámite al procedimiento y conocer del asunto, ello en vista que el ciudadano en su escrito ha manifestado que una de sus pretensiones radica en *la investigación del funcionario que vulneró su información personal*; no obstante, dicha diligencia no tiene un asidero legal en virtud a las atribuciones conferidas en la normativa vigente de este Instituto.

En concordancia con lo antes expuesto, resulta procedente declarar la improponibilidad de la pretensión de **XXXXXX**, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales antes citadas, lo prescrito en el art. 277 Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), por no existir elementos procedimentales esenciales para su tramitación, y bajo el fundamento del principio de mínima intervención del Estado; se considera que no existen fundamentos jurídicos ni fácticos suficientes para dar inicio al procedimiento que el ciudadano pretende promover.

III. No obstante lo anterior, es importante hacer del conocimiento de **XXXXXX** que conformidad a los fines establecidos en el art. 3 de la LAIP, como lo son el *“proteger los datos personales en posesión de los entes obligados y garantizar su exactitud”*; si bien este Instituto no puede conocer sobre el procedimiento sancionatorio por las razones expresadas previamente; en razón de los hechos expuestos por el ciudadano, esta sede administrativa considera pertinente orientar al ciudadano a que presente su denuncia ante la Fiscalía General de la República -FGR-, por ser dicha institución la que por mandato constitucional posee la facultad de promover la acción penal y dirigir la investigación de los delitos, según lo establecido en el art.193 Cn..

VERSIÓN PÚBLICA: Se ha suprimido información confidencial de conformidad a lo establecido en el Art. 30 de la LAIP en el presente documento.

IV. Por tanto, con base a los argumentos expuestos y las disposiciones legales citadas, además con los arts. 6 y 86 de la Constitución de la República; 58 y 94 de la LAIP, este Instituto **RESUELVE:**

a) Declarar improponible la denuncia interpuesta por **XXXXX**, por las razones anteriormente expuestas.

b) Hacer saber a **XXXXX**, que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede, pues con esta resolución queda agotada la vía administrativa de conformidad al art. 131 de la LPA, quedando expedito el derecho de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, si así lo considerase necesario.

c) Transferir definitivamente al archivo institucional el presente expediente, una vez esta resolución adquiera estado de firmeza.

d) Notificar esta resolución a través de la dirección de correo electrónico: **XXXXX@gmail.com**, o en su defecto a los números telefónicos: **XXXXX** ó **XXXXX**, dejándose en todos los casos, constancia impresa luego de haberse realizado la respectiva notificación.

Notifíquese. -

-----D.H.S-----R.GOMEZ-----A.GREGORI-----

PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"