

NUE 172-A-2014 (JC)

**Avalos de Quinteros contra Corte Suprema de Justicia
Resolución Definitiva**

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las quince horas y treinta minutos del veintinueve de enero de dos mil quince.

El presente procedimiento ha sido promovido por **Jessica del Carmen Avalos de Quinteros**, en adelante “la ciudadana” o “la apelante”, contra la resolución emitida por el Oficial de Información de la **Corte Suprema de Justicia (CSJ)**, mediante la cual se denegó la siguiente información: a) cantidad de jueces denunciados en los últimos cinco años y fase en la que se encuentra el proceso; b) listado de los jueces denunciados, fecha en la que ingresó la denuncia y tipo de falta por la que han sido denunciados; c) cantidad de denuncias que hay contra cada juez de la República; y, d) lista de los 25 jueces más denunciados de la República.

A. ANTECEDENTES DE HECHO

I. El Oficial de Información de la **CSJ**, por medio de la resolución impugnada, denegó la información antes detallada por las razones expuestas por la Jefa de la Sección de Investigación Judicial de ese ente obligado, quien expresó que parte de la información solicitada es confidencial de acuerdo a los Arts. 6 letras “a”, “b” y “f”; y, 24 letra “a” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP); y, que el resto es reservada debido a que los procedimientos aún se encuentran en trámite, por lo que lo solicitado se enmarca dentro de lo dispuesto en el Art. 19 letras “e” y “g” de la LAIP.

Asimismo, la referida funcionaria manifestó que no puede brindar información sobre las faltas denunciadas porque los Arts. 50, 51, 52 y 55 de la Ley de la Carrera Judicial establecen infracciones disciplinarias y no faltas.

La apelante por su parte, expresó su desacuerdo con tal decisión, pues considera que, en términos generales, no es conforme con los últimos criterios dictados por la Sala

de lo Constitucional, la cual ha establecido, en el proceso de amparo de referencia 106-2014, que en los procesos sancionatorios contra jueces debe prevalecer la publicidad.

II. Se admitió el presente recurso de apelación y se requirió a la **CSJ** que rindiera su informe justificativo establecido en el Art. 88 de la LAIP. La Jefa del Departamento de Investigación Judicial de la **CSJ**, doctora **Elsa Dolores Cañada Álvarez**, pretendió rendir dicho informe; sin embargo, no adjuntó ningún documento que acreditara su intervención en representación de dicho ente o la existencia de un interés legítimo, por lo que se le previno sobre este punto. La referida servidora pública no cumplió la prevención efectuada y por ello se tuvo por no rendido el informe antes indicado.

Posteriormente, la **CSJ** por medio de su apoderado, doctor **Luis Fernando Avelar Bermúdez**, manifestó que el Presidente y el Pleno de ese ente obligado, no participaron, ni dieron opinión o giraron instrucciones para la negativa de la entrega de la información solicitada; y, que la Jefa del Departamento de Investigación Judicial, en ningún momento les consultó sobre este punto.

III. Durante la audiencia oral relacionada con este caso, la apelante presentó una copia simple de la Sentencia de Inconstitucionalidad de referencia 106-2014, emitida por la Sala de lo Constitucional, el 10 de octubre de 2014, con el objeto de reforzar sus argumentaciones sobre la publicidad de los procedimientos sancionatorios contra jueces.

Por su parte, el apoderado del ente obligado ofreció como testigo especializado a la Jefa del Departamento de Investigación Judicial de la **CSJ**, doctora **Elsa Dolores Cañada Álvarez**, con el objeto de que explicara ampliamente la denegatoria de entrega de la información. Esta prueba fue rechazada por impertinente.

En la etapa de alegatos, la ciudadana manifestó que no solicitó información relativa a la vida privada de los jueces, sino a su función pública, y que los ciudadanos tienen el derecho de conocer de que se les acusa y cuantos han sido condenados; también, considera que no se vulnera la presunción de inocencia, pues aún sigue en trámite el procedimiento sancionatorio.

El apoderado del ente obligado, por su parte, se limitó a ratificar lo expresado en su escrito de intervención.

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El punto medular consiste en determinar si la información detallada en el preámbulo es *reservada y confidencial*. El análisis jurídico del presente caso seguirá el orden lógico siguiente: (I) aclaraciones importantes sobre aspectos accesorios advertidos durante la tramitación de este procedimiento; (II) breves consideraciones sobre el derecho de acceso a la información pública (DAIP) y sus posibles limitantes; ; (III) análisis de los argumentos planteados para considerar la información solicitada como reservada; y, (IV) análisis de los argumentos planteados para considerar la información solicitada como confidencial.

I. Antes de proceder al análisis de la información objeto de controversia, es pertinente aclarar que la resolución impugnada fue emitida por el Oficial de Información del ente obligado, en cumplimiento de las funciones establecidas en el Art. 50 letra “e” y “i” de la LAIP, de instruir a los servidores públicos para recibir y dar trámite a las solicitudes, así como resolver su sentido. En este sentido, y tal como ha sido regulado por la LAIP, consultar a los titulares sobre la entrega de la información solicitada, no es parte del procedimiento normal de acceso a la información —a menos que se trate de información de ellos requerida— por lo que la no participación del Presidente de la **CSJ** y de su pleno, en el presente caso, no justifican la no rendición del informe de ley ni la denegatoria de la información solicitada.

Por otro lado, es importante señalar que la Jefa de la Sección de Investigación Judicial manifestó que no podía entregar información sobre el tipo de “faltas” por las que han sido denunciados los jueces, ya que la LCJ señala infracciones, no faltas. Al respecto, es preciso señalar que las denegatorias de información no deben fundamentarse en razones arbitrarias y restrictivas, basadas en definiciones o interpretaciones equívocas por parte del administrado, ya que estos no tienen la obligación de saber correctamente la tipología de las conductas establecidas en las leyes; de modo que, un mero tecnicismo como el aquí señalado no puede servir de fundamento para denegar la información solicitada. En

consecuencia, debe entenderse que la solicitud de información de la apelante se refiere al tipo de infracciones por las que se ha denunciado a los funcionarios o servidores judiciales.

II. El DAIP¹, como lo ha sostenido nuestra Jurisprudencia Constitucional, implica que las personas tengan acceso a las fuentes que contienen datos de relevancia pública. La protección constitucional de la búsqueda y obtención de información se proyecta básicamente frente a los poderes públicos –órganos del Estado, sus dependencias, instituciones autónomas, municipalidades– y cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos o bienes del Estado o que en general ejecute actos de la Administración, pues existe un principio general de publicidad y transparencia de las actuaciones del Estado y gestión de fondos públicos (Principio Democrático del Estado de Derecho)².

La LAIP es el instrumento legal que desarrolla los fines, principios y mecanismos para salvaguardar el **derecho a solicitar y a recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas o cualquier otra entidad o persona que administre recursos públicos o, en su caso, a que se indique la institución o la autoridad a la cual debe requerirse la información**³.

De conformidad con los principios de dicha normativa, la información pública debe suministrarse al requirente de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos, sencillos y expeditos⁴.

Asentado el principio general de libre acceso a la información, sus límites deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular. **No puede haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y a necesidades puntuales.** Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o arbitraria al DAIP

¹ La misma Sala de lo Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho de acceso a la información en el Auto de Admisión dictado el 6 de marzo de 2013, en el amparo de referencia 155-2013, y las que en él se citan: Sentencias de Inconstitucionalidad dictadas el 5 de diciembre de 2012, 25 de agosto de 2010 y 29 de septiembre de 2010, en los procesos de referencia 13-2011, 1-2010 y 91-2007, respectivamente.

² Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 25 de julio de 2014, en el proceso de amparo 155-2013.

³ Art. 2, 7 y 68 de la LAIP

⁴Op. Cit. 2.

significará un incumplimiento o un abuso de los deberes del cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe⁵.

En efecto, la LAIP establece supuestos de restricción justificada a la información pública, los cuales incluyen información en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés público general, y bajo *circunstancias muy precisas y delimitadas*, es el caso de la *información reservada*, que es información pública, pero que por las causales taxativas contenidas en el artículo 19 de la LAIP, se restringe su divulgación por un plazo máximo de 7 años.

En este sentido, dado que la restricción a la información pública es la excepción, de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la LAIP, su reserva está sujeta a que se demuestre mediante prueba que su *divulgación provocaría un daño superior al generado por su no divulgación*⁶.

Asimismo, existe *información confidencial* que consiste en “información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”⁷, como bien podrían ser el derecho a la intimidad personal o al honor (Art. 6 letra “f” de la LAIP).

En tal sentido, tal como lo establece el Art. 58 letra “b” de la LAIP, es deber de este Instituto tanto garantizar el debido ejercicio del DAIP como la protección de la información personal, por lo que debe analizarse prolijamente cada caso en concreto, a efecto de establecer medidas que concilien y ponderen ambos derechos. En consecuencia, de conformidad con el Art. 30 de la LAIP, antes de proceder a una denegatoria genérica de la información solicitada, debe identificarse qué información puede y debe darse a conocer mediante versiones públicas.

⁵Cfr. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, Derecho de acceso a la información, Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 159

⁶ Esta línea resolutive, ya ha sido sostenida por este Instituto en reiteradas resoluciones, tales como la Resolución Definitiva del diez de septiembre de 2014, NUE 103-A-2014 (AA)

⁷ Tal como lo ha sostenido la Sala de lo Constitucional en la sentencia de amparo de fecha 10 octubre de 2014, de referencia 110-2014, y la que en él se cita: Sentencia de amparo de fecha 25 de julio de 2014, de referencia 155-2013.

III. En el presente caso, de acuerdo a la resolución emitida por el Oficial de Información del ente obligado, en la que se entregó el memorándum Ref. IJ-1013-14, de la Jefa del Departamento de Investigación Judicial de la **CSJ**, la información solicitada se consideró reservada con base en el Art. 19 letras “e” y “g” de la LAIP, porque su divulgación “podría” entorpecer las respectivas investigaciones, pues los procedimientos sancionatorios contra jueces a que se refiere se encuentran en trámite.

Para que pueda operar la declaratoria de reserva, se necesita la concurrencia de tres requisitos:

(i) *Legalidad.* El ejercicio legítimo de la facultad para reservar información pública debe enmarcarse dentro del ordenamiento legal vigente, para garantizar que los límites al ejercicio del DAIP estén dirigidos a la protección de otros derechos de idéntica o superior importancia.

El 22 de octubre de 2014, la Sala de lo Constitucional de la **CSJ** notificó a este Instituto la sentencia de Inconstitucionalidad de referencia 106-2014⁸, emitida el 10 de octubre de ese mismo año, en la que se declaró —entre otras cosas— que el Art. 110 de la LAIP derogó tácitamente el Art. 70 de la Ley de la Carrera Judicial (LCJ); y, que esta disposición era incompatible con la máxima publicidad establecida en el Art.4 letra “a” de la LAIP, debido a que otorgaba el carácter de reservado al procedimiento administrativo sancionador en contra de funcionarios o servidores públicos judiciales.

La misma Sala señala que en los Arts. 6 letra “e” y 19 de la LAIP⁹, no se establece imperativamente ninguna causal referida a la información producida en los mencionados procedimientos, por lo que es de carácter público, salvo las excepciones establecidas en los Arts. 19 y 24 de la LAIP.

En ese orden de ideas, la Sala de lo Constitucional reconoce la posibilidad que la información producida en dichos procedimientos —si bien no existe una disposición

⁸ Esta resolución también fue citada por la apelante para fundamentar sus argumentos.

⁹ Dichas disposiciones establecen la definición de información reservada y las causales de excepción.

expresa en la LAIP que determine que es reservada—, pueda encajar en las causales de excepción, para el caso, del Art. 19 de la LAIP.

En este sentido, La **CSJ** ha citado como fundamento de la reserva de información las causales establecidas en el Art. 19 letras “e” y “g” de la LAIP, relativas a información que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva; e, información que comprometiére estrategias y funciones estatales en procedimientos administrativos en curso, respectivamente.

Para que se cumpla con el requisito de legalidad no basta la mera invocación de la causal en que se fundamenta la declaratoria de reserva sino que, también, es indispensable acreditar que se cumple con las condiciones necesarias para su aplicación, es decir, que los hechos y circunstancias del caso se ajustan a lo previsto por la ley. La carga de la prueba corresponde al ente obligado, por lo que la **CSJ** debió aportar todos los elementos que considerara necesarios para establecer que la información solicitada consistente en opiniones o recomendaciones que formen parte de un procedimiento en curso y cuya divulgación pudiese comprometer la decisión final; asimismo, dicho ente obligado debió acreditar que la información solicitada afecta los procedimientos en curso o su finalidad, o se refiera a los argumentos de ataque o defensa que las partes pretendan utilizar dentro del mismo, comprometiéndolo, entonces, las estrategias o funciones estatales¹⁰. En consecuencia, la declaratoria de reserva adoptada por el **CSJ** no cumple con este requisito.

(ii) *Temporalidad*. La declaratoria de información reservada debe estar sujeta a un plazo definido, establecido en los términos de los Arts. 20 de la LAIP y 31 letra “f” del RELAIP; si no se establece el plazo de reserva podría vulnerarse el DAIP, pues habría incertidumbre sobre el momento en que la información estará a disposición del público. En el caso en análisis, no se estableció un plazo de reserva, por lo tanto, tampoco se cumplió con este requisito.

¹⁰ Criterio también sostenido en la resolución 8-A-2013, del 19 de junio de 2013.

(iii) *Razonabilidad*. No basta con que el ente obligado cite normativas que lo habiliten a denegar la información por considerarla reservada; también es necesario que se razone y fundamente la adopción de esta limitación, con lo que se busca reducir la arbitrariedad de los funcionarios con potestad para denegarla. En el caso en estudio, la resolución impugnada no detalla los argumentos y consideraciones que motivaron la reserva de la información, pues se limita a citar la disposición legal que considera aplicable y a parafrasearla. Además, el incumplimiento del requisito de legalidad y de temporalidad conlleva a que tampoco pueda estimarse que la reserva de la información es razonable, porque ni siquiera cumple con los parámetros legales.

De todo lo anterior se concluye que la declaratoria de reserva emitida por la **CSJ** no cumple con los requisitos necesarios para su adopción.

IV. Finalmente, se analizará si la información objeto de este procedimiento es *confidencial* y si su divulgación puede lesionar la presunción de inocencia y el derecho al honor y a la propia imagen, pues, de acuerdo a lo expresado en la resolución impugnada y en sus documentos adjuntos, en los expedientes que lleva la Sección de Investigación Judicial no existe ninguna resolución firme.

Tal como se señaló con anterioridad, la información confidencial es aquella información privada que pese a estar en poder de un ente obligado no está sujeta a los principios de publicidad ni de disponibilidad del Art. 4 de la LAIP; y, comprende la derivada de los derechos personalísimos y fundamentales de todo sujeto; especialmente aquellos que el Art. 2 inc. 2 de la Constitución (Cn) protege.

A) En ese orden de ideas, la Jefa de la Sección de Investigación Judicial, señaló que el divulgar la información solicitada pone en peligro la presunción de inocencia de los indiciados. La Sala de lo Constitucional define la presunción de inocencia como un derecho a no ser condenado a menos que su culpabilidad haya quedado demostrada más allá de una duda razonable, por lo que no basta la comprobación del hecho punible sino que es

necesario e indispensable, además, demostrar la vinculación que con el mismo tiene la persona acusada¹¹.

Es decir que, la presunción de inocencia se cumple y garantiza mediante el ejercicio de todos los mecanismos de defensa establecidos en el procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en la LCJ, para que los indiciados justifiquen sus actuaciones y desvanezcan los señalamientos que se les hubiere efectuado. Es más, la publicación de dicha información no implica una condena automática, todo lo contrario, podría dar paso a un procedimiento administrativo en el que se respeten todas las garantías correspondientes y se brinde a la población la certeza de que los funcionarios judiciales son fiscalizados en debida forma, sobre todo porque la labor que realizan es de interés público.

B) Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho al honor¹² y a la propia imagen¹³ coinciden en hacer alusión a la apreciación que cada sujeto hace de sí mismo y a su trascendencia en orden al reconocimiento de los demás¹⁴. Las afectaciones más comunes a ambos derechos se producen cuando un sujeto, expresa o tácitamente, utiliza la imagen de otro insultándolo o atribuyéndole una cualidad que afecta su estimación propia y lo ridiculiza ante los demás.

¹¹ Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 9 de marzo de 2010, en el proceso de Habeas Corpus 139-2008.

¹² La doctrina adopta una perspectiva subjetiva y una perspectiva objetiva para definir el honor. Desde la perspectiva subjetiva, el honor es el sentimiento de aprecio que una persona tiene de sí misma. Desde la perspectiva objetiva, es la reputación, fama o buen nombre de los que goza un individuo frente a los demás. En esa línea, para fundamentar el derecho en cuestión, se dice que todo ser humano tiene derecho a ser tratado de una manera compatible con su dignidad; por ello, se debe asegurar que toda persona en sociedad reciba la consideración y valoración adecuadas. (Sentencias Definitivas de amparos del 18 de diciembre del 2001 y del 9 de julio del 2002, de referencias 227-2000 y 494-2001, respectivamente).

¹³ Es la facultad exclusiva del interesado a difundir o publicar su propia imagen y, por ende, el derecho a evitar su reproducción en cuanto se trata de un derecho a la personalidad. (Sentencia Definitiva de amparo del 10 de septiembre de 1990, de referencia 2-89).

¹⁴ Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 15 de noviembre de 2006, en el proceso de amparo 163-2005.

Ahora bien, el derecho al honor y la propia imagen no es absoluto y, por tanto, es susceptible de sufrir limitaciones, en casos de extrema necesidad y cuando exista un legítimo interés público o para proteger otros derechos fundamentales¹⁵.

En el presente caso, los jueces son servidores públicos que desempeñan una función constitucional y legal de gran importancia, pues tienen a su cargo la facultad de juzgar y hacer cumplir lo juzgado ante la población en general; así, su actuar debe adecuarse a los cánones de la legalidad, independencia, probidad e imparcialidad.

En razón de sus funciones, los jueces se encuentran sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad —tal como lo establece el Art. 11 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— y “sus actuaciones salen innegablemente del dominio privado para insertarse en el dominio público, esto se asienta no en la calidad del sujeto, sino en el interés y relevancia pública de las actividades que realiza”¹⁶. De este modo, el que ingresa al servicio público voluntariamente, acepta las condiciones inherentes al mismo, tales como un grado disminuido de privacidad o intimidad respecto del que correspondería a un sujeto común¹⁷.

En este orden de ideas, la Jurisprudencia Constitucional ha sostenido que los funcionarios públicos son titulares del derecho al honor y por ende del derecho a la propia imagen, pero la protección a estos derechos es más débil en comparación con la que se concede a los particulares. Esto es así, porque los funcionarios públicos se encuentran expuestos permanentemente al escrutinio público sobre las actividades que realizan en el ejercicio de su función, las cuales son de interés público; y, se insertan constantemente en el debate, como mecanismo de control ciudadano frente al poder¹⁸.

¹⁵ Criterio sostenido en la Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 23 de enero de 2015, en el proceso de amparo 375-2011.

¹⁶ Sentencia Definitiva del 2 de julio de 2014, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párr. 129.

¹⁷ Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 28 de febrero de 2014, en el proceso de de Inconstitucionalidad 8-2014.

¹⁸ Sentencia Definitiva dictada por la Sala de lo Constitucional el 23 de enero de 2015, en el proceso de amparo 375-2011.

Por lo anterior, la información solicitada sobre las denuncias a los jueces de la República, relacionadas al correcto ejercicio de sus funciones, deben estar dotadas de publicidad y disponibilidad para la población, potenciando los principios del pluralismo democrático, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana¹⁹. Por tanto, el derecho al honor y el derecho a la propia imagen deben ceder frente al DAIP, pues las actuaciones de los funcionarios y servidores judiciales son de relevancia pública, ya que con ello se potencia la contraloría ciudadana de la importante labor constitucional que realizan.

C. PARTE RESOLUTIVA

Por lo tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con base en los artículos 6 y 18 de la Cn., 19, 21, 24, 52 inciso 3°, 58 letra d, 82, 94, 96 y 102 de la LAIP; 77, 79 y 80 del RELAIP; y, 217 y 322 del CPCM, a nombre de la República de El Salvador, este Instituto **resuelve:**

a) Revocase la resolución del **Oficial de Información de la Corte de la Suprema de Justicia**, emitida el 30 de octubre de 2014, por lo que debe desclasificarse como reservada y confidencial la siguiente información: a) cantidad de jueces denunciados en los últimos cinco años y fase en la que se encuentra el proceso; b) listado de los jueces denunciados, fecha en la ingresó la denuncia y tipo de falta por la que han sido denunciados; c) cantidad de denuncias que hay contra cada juez de la República; y, d) lista de los 25 jueces más denunciados de la República.

b) Ordenase a la **Corte Suprema de Justicia** que, a través de su Oficial de Información y en el plazo de **tres días hábiles**, entregue a la ciudadana **Jessica del Carmen Avalos de Quinteros**, la siguiente información: a) cantidad de jueces denunciados en los últimos cinco años y fase en la que se encuentra el proceso; b) listado de los jueces denunciados, fecha en la ingresó la denuncia y tipo de falta por la que han sido denunciados; c) cantidad de denuncias que hay contra cada juez de la República; y, d) lista de los 25 jueces más denunciados de la República. Asimismo, en el plazo de **veinticuatro horas** posteriores a la ejecución de lo antes ordenado, el ente obligado deberá remitir a este

¹⁹ Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párrafo 128.

Instituto informe de cumplimiento, so pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio.

c) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

-----C H SEGOVIA-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----
PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"