

NUE 212-A-2015 (JC)

Vega Cruz contra Tribunal Supremo Electoral

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IAIP): San Salvador, a las ocho horas y diez minutos del siete de enero de dos mil dieciséis.

1. Descripción del caso:

El 2 de septiembre de este año, **Herbert Danilo Vega Cruz** apeló de la resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del **Tribunal Supremo Electoral (TSE)**, que rechazó su solicitud de entregar los listados relativos a la afiliación político partidaria de: a) colaboradores y coordinadores jurídicos de la Sala de lo Constitucional; y, b) jueces y magistrados del Órgano Judicial a nivel nacional.

La negativa de la UAIP del TSE se basó en que la información requerida no está en su poder, ya que solo cuentan con datos de los fundadores y respaldantes de los partidos políticos, y no de sus afiliados, y además en que se trata de información confidencial, según el artículo 6 letra de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

El Instituto admitió la apelación y se designó al comisionado Jaime Mauricio Campos Pérez para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En la audiencia oral, solo el apelante ofreció prueba y señaló que su solicitud responde al esfuerzo de “despartidizar” al Órgano Judicial, con base en la sentencia de inconstitucionalidad 77 y 97-2013, pronunciada por la Sala de lo Constitucional, que resolvió que los jueces y magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) no pueden estar afiliados a los partidos políticos, ya que esto viola el principio de independencia judicial, por lo que dichos funcionarios tienen “limitado el ejercicio al derecho de asociación político partidaria”. Añadió que solicitó la información al TSE porque es la autoridad que fiscaliza a los partidos políticos y que brinda a la Asamblea Legislativa (a solicitud) la información de la vinculación política de los candidatos en las elecciones llamadas “de segundo grado”.

Por su parte, el TSE reiteró que no cuenta con la información solicitada, ni existe norma legal que le obligue a tenerla; que la misma es confidencial; que los datos proporcionados por el apelante son insuficientes para realizar una búsqueda certera, ya que se puede brindar información de homónimos; y que el recurso de apelación contiene errores.

2. Análisis del caso:

Para resolver la controversia se hará una breve referencia al derecho de acceso a la información pública (DAIP) y a uno de sus límites, la información confidencial, para luego examinar este último con relación a las personas públicas y en particular, con el caso de los datos personales sensibles de funcionarios judiciales y otros servidores públicos.

I. El acceso a la información pública es un derecho constitucional “implícito”, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn.), pero que tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión regulado en el Art. 6 de la Cn. El DAIP comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan “interés público”. Este “derecho a saber” se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a las informaciones en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.

El DAIP, sin embargo, no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su pleno ejercicio y una de esas limitaciones es la información confidencial, que es 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, que incluyen a los datos personales y los datos personales sensibles, entre otros, conforme a las definiciones del Art. 6 letras a., b y f de la LAIP.

La protección de datos personales o derecho a la autodeterminación informativa, que también goza de reconocimiento constitucional implícito, tiene por objeto preservar la información de las personas que se encuentra contenida en registros públicos o privados frente a su utilización arbitraria, sin que necesariamente se deba tratar de datos íntimos o sensibles;

es decir, que pretende resguardar la utilidad y el tipo de procesamiento que de la información personal se haga.

El IAIP es el órgano garante tanto del DAIP como de la protección de datos personales, según el Art. 58 letra “b” de la LAIP, por lo que ante una pugna entre ellos, debe analizar prolijamente cada caso en concreto a efecto de establecer medidas que concilien y ponderen ambos derechos. De ahí que, antes de proceder a la denegatoria genérica de una información privada deberá identificarse la posibilidad de obtener el consentimiento de los titulares de los datos; valorarse si se encuentra dentro de las causas para difundirla sin consentimiento o realizar el examen de proporcionalidad cuando aparezca la variable del interés público.

II. En general, el Instituto ha sostenido el criterio que el derecho de acceso a la información se sobrepone al derecho a la intimidad personal, cuando es necesario para asegurar la libre información en una sociedad democrática; esto es, siempre que exista un “interés público legítimo” que justifique la publicidad de los datos personales; lo que ocurre, por ejemplo, cuando la entrega de la información contribuya a la transparencia de la función pública y que efectivamente el control ciudadano se ejerza respecto de la administración.

También se ha dicho que los servidores públicos son titulares del derecho a la intimidad, pero que la protección a este derecho es más débil en comparación con la que se concede a los particulares. Esto es así porque los funcionarios se encuentran expuestos permanentemente al escrutinio público sobre las actividades que realizan en el ejercicio de su cargo, las cuales son de interés público y se insertan constantemente en el debate, como mecanismo de fiscalización o control ciudadano frente al poder.

Aunque la vida privada de los personajes públicos, por la índole de su actividad, resulta ser susceptible de mayores intromisiones en comparación con las personas “anónimas”, tales injerencias únicamente son justificables cuando la información o dato personal que se pretende conocer y difundir tiene un “interés público para la sociedad”; es decir, cuando está relacionado directamente con cuestiones de trascendencia para la vida comunitaria; en caso contrario, la revelación de aspectos privados de las personas públicas sin justa causa, o motivadas por la simple curiosidad o morbo del público, lesiona claramente su derecho a la intimidad.

El “interés público” que viene dado por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión pública del sujeto que la protagoniza, constituye una variable que juega a favor de la preferencia del derecho a la información sobre el de intimidad, que justifica la publicidad de los datos personales, en aras de formar un verdadero discurso plural del que participen todas las opiniones; pero que, en cada caso concreto, exige un examen de proporcionalidad para determinar sus alcances.

En este marco, la libertad de información alcanza el máximo nivel de justificación en la intromisión a la intimidad de las personas, sean públicas o anónimas, resignándose los derechos subjetivos de la personalidad. Por esa razón debe entenderse que si se da el caso en que un dato que se pretende conocer evidencia el carácter de interés público y general, no existe –en principio- ningún tipo de limitación a su publicación, aunque pueda afectar la vida privada de las personas.

Lo dicho respecto al derecho a la intimidad también es aplicable al derecho a la autodeterminación informativa de los servidores públicos, quienes están obligados al cumplimiento de la LAIP, conforme al Art. 7 inciso último.

III. Dado que son dos requerimientos de información contenidos en la misma solicitud se realizará un análisis por separado de los sujetos de quienes se pide sus datos, ya que los colaboradores y coordinadores de la Sala de lo Constitucional no ejercen una función jurisdiccional, a diferencia de los jueces y magistrados del Órgano Judicial.

1. De acuerdo con el Art. 6 letra b. de la LAIP, “la filiación (Sic.) o ideologías políticas” constituyen datos personales sensibles y por lo tanto, esta información personal goza de un mayor nivel de protección, que solo puede ser accesible si existe un interés público legítimo que justifique su divulgación.

La Sala de lo Constitucional ha dicho que el principio de independencia judicial que se exige de los magistrados de la CSJ “implica separación y no subordinación a los diversos órganos e instituciones, así como a los partidos políticos”, por lo que es “imperativo que

carezcan de afiliación partidaria” y en general, que los jueces y tribunales no pueden ser objeto de vinculaciones particulares¹.

En sintonía con ello, el Art. 26 de la Ley de la Carrera Judicial establece una incompatibilidad especial que prevé: “El ejercicio de un cargo de la Carrera es incompatible con la participación en política partidista; esto es, pertenecer a cuadros de dirección o ser representante de partidos políticos o realizar actividad proselitista”.

Aunque la “apoliticidad” de los jueces encuentra a diversos autores en contradicción y discrepancias, se piensa por la gran mayoría de los estudiosos que la misma es garantía de imparcialidad y de independencia, presupuesto indispensable para la igualdad del ciudadano frente a la ley y trámite necesario para que pueda actuarse la aspiración de la certeza del derecho.

En ese sentido, el interés general por conocer este dato de los funcionarios judiciales es legítimo y se enmarca dentro del ejercicio de auditoría ciudadana frente al poder, que aporta a la transparencia de la gestión pública, ya que la afiliación política de quienes tienen la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado puede poner en entredicho su independencia, atributo inherente a su función jurisdiccional, conforme al Art. 172 inciso 3° de la Cn.

De ahí que dar a conocer la afiliación política partidaria de los jueces y magistrados del Órgano Judicial permitirá que la sociedad tenga la certeza que estos gozan de independencia, autonomía, que se encuentran libres de presiones e influencias, especialmente aquellos que ejercen un control jurisdiccional en los actos que ejecutan los funcionarios de los diferentes Órganos del Estado, a fin de garantizar fallos y decisiones imparciales, coadyuvando de esta forma a la consolidación del estado de derecho.

En este caso, al realizarse un examen de proporcionalidad entre ambos derechos, la excepción de confidencialidad al principio de máxima publicidad, fundada en el hecho de que la afiliación política constituye un dato personal sensible de los jueces y magistrados del Órgano Judicial no es suficiente para denegar la información solicitada, ya que adquiere mayor

¹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, sentencia definitiva de inconstitucionalidad emitida el 14 de octubre de 2013, de referencia 77-2013/97-2013.

valor o peso específico el interés público legítimo que promueve la transparencia, en conocer esta información, que la protección a la esfera de privacidad de los individuos.

2. Respecto a la afiliación política partidaria de los colaboradores y coordinadores jurídicos de la Sala de lo Constitucional, a diferencia de los jueces y magistrados, estos son servidores públicos que coadyuvan a la eficacia y diligencia de la actividad judicial, pero no ostentan la investidura jurisdiccional que les exija la pregonada independencia. Por consiguiente, ante la falta de una norma o fundamento jurídico que requiera el cumplimiento de su “apoliticidad”, se concluye que no existen elementos objetivos que justifiquen la publicidad de este dato personal *sensible* y que, como tal, tampoco requiere su consentimiento para su difusión, en los términos del Art. 24 letra c. de la LAIP.

3. Resuelta la cuestión sobre revelar la afiliación política de los jueces y magistrados, cabe referirse al argumento del TSE respecto a que no cuenta en sus registros con los datos de afiliación política de las personas, sino que este registro corresponde a cada partido político y que no existe disposición legal que le obligue a poseerlo.

La afiliación de los ciudadanos a un partido político se regula en la Ley de Partidos Políticos (LPP) y por lo tanto, es un asunto interno de éstos organizar sus registros, teniendo como prohibición afiliar a los ministros de cualquier culto religioso, los miembros en servicio activo de la Fuerza Armada y los miembros de la Policía Nacional Civil, según el Art. 23 letra b. de la LPP.

El Art. 25 inciso 3º de dicha ley destaca, además, que la información sobre sus miembros que contenga datos personales sensibles, entendiendo por éstos aquellos que corresponden a un individuo en lo referente, entre otros, a la “filiación (Sic.) o ideologías políticas”, será considerada información confidencial.

Desde luego, este marco legal es aplicable cuando se trata de obtener la información de los *ciudadanos* afiliados a los partidos políticos, pero no lo es en cuanto al derecho de acceso a la información, en su dimensión colectiva, que pretende realizar un escrutinio de los *servidores públicos*; es decir, que aun cuando el registro o padrón de afiliados de cada partido político no es público, en caso de solicitarse información sobre la afiliación política partidaria de los servidores públicos, dada su condición de sujetos obligados a la LAIP, el procedimiento

de acceso es a través del oficial de información del ente público al que corresponde la vigilancia de los partidos políticos o con el que éstos se vinculen (Art. 67 de la LAIP); es decir, el TSE; y no a través de la Unidad de Acceso a la Información o de Transparencia de cada partido político, tal como regula este otro procedimiento la LPP.

Por lo tanto, aunque la afiliación a un partido político es un derecho ciudadano desarrollado en la LPP y en la misma no exista prohibición para los jueces y magistrados del Órgano Judicial, el DAIP, como mecanismo de control social a la gestión pública, permite que los datos personales sensibles cedan ante el interés general de conocer la información solicitada, por medio del procedimiento de acceso establecido en la LAIP. En ese sentido, el TSE, como autoridad máxima responsable de hacer cumplir la LPP, tiene la potestad para requerir a cada uno de los partidos políticos que le proporcionen la información solicitada por el apelante, entregándoles una copia del listado de jueces y magistrados del Órgano Judicial a nivel nacional y una vez realizado lo anterior, se entregue la información pública recabada al peticionario. En el caso que la solicitud de información no hubiera contenido los detalles para localizar la información o estos fueran erróneos, tal como se argumentó, el oficial de información del TSE pudo requerir que se indicaran otros elementos o que se corrigieran los datos para facilitar el acceso a la información.

3. Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y Arts. 6 y 18 de la Cn.; 52 Inc. 3º, 58 letras a., b. y d.; 94, 96 letra d., y 102 de la LAIP; 79 y 80 del Reglamento de la LAIP, este Instituto **resuelve**:

a) Revocar la resolución del oficial de información del Tribunal Supremo Electoral (TSE) únicamente en lo concerniente a la negativa de entregar el listado relativo a la afiliación política partidaria de los jueces y magistrados del Órgano Judicial a nivel nacional, por los motivos señalados.

b) Confirmar la resolución impugnada en cuanto a no entregar el listado relativo a la afiliación política partidaria de los colaboradores y coordinadores jurídicos de la Sala de lo Constitucional, por ser un dato personal sensible.

c) **Ordenar** al **TSE** que, a través de su oficial de información, en el plazo de **veinticinco días hábiles** contados a partir del siguiente a la notificación de esta resolución, entregue a **Herberth Danilo Vega Cruz**, el listado de jueces y magistrados del Órgano Judicial a nivel nacional que poseen afiliación política partidaria.

d) **Ordenar** al **TSE** que en el plazo de veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento, que incluya un acta en la que conste la documentación entregada al apelante así como su recepción, bajo pena de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio. Este informe puede ser remitido por vía electrónica a la dirección: fiscalización@iaip.gob.sv.

e) **Remitir** el presente expediente a la Unidad de Fiscalización de este Instituto para que verifique el cumplimiento de esta resolución.

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

-----CHSEGOVIA-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----ILEGIBLE-----
PRONUNCIADA POR LA COMISIONADA Y LOS COMISIONADOS QUE LA
SUSCRIBEN"RUBRICADAS"

NUE 212-A-2015 (JC)

Vega Cruz contra el Tribunal Supremo Electoral
Resolución Revocatoria

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las once horas con cinco minutos del veinticinco de enero del año dos mil dieciséis.

Se procede a resolver el recurso de revocatoria presentado por el **TSE**, luego que **Herbert Danilo Vega Cruz** se ha pronunciado respecto del mismo.

El TSE solo alega que la resolución de este Instituto no tomó en cuenta disposiciones del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), relacionadas con el “principio de congruencia”, pues sostiene que el recurso de apelación presentado por el solicitante no contiene una petición en concreto, ni menciona la resolución que pretendía y por lo tanto, el IAIP habría resuelto algo que no fue pedido.

Para resolver el recurso planteado por el TSE debe partirse de la flexibilidad y sencillez que revisten los procedimientos administrativos que se conocen por el IAIP. Conforme a ello, las apelaciones que presentan los particulares no requieren formalidades adicionales a las establecidas en la propia Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que vuelvan engorroso o sofisticado el derecho protegido.

De acuerdo con los principios de sencillez y prontitud, establecidos en el Art. 4 de la LAIP, el legislador diseñó un procedimiento simple y expedito que no requiere las formalidades que se exigen en los procesos judiciales, ni siquiera la procuración obligatoria, a fin de que los particulares planteen sus discrepancias en un plano de igualdad con miras a obtener la máxima celeridad posible.

Y aunque la misma LAIP hace una remisión supletoria a lo dispuesto por el derecho común; es decir, el CPCM; la aplicación de las disposiciones de este último cuerpo normativo no es absoluta, ni mucho menos automática, que desnaturalice el procedimiento de acceso a la información y lo convierta en “ritualista”.

La aplicación de la norma supletoria debe hacerse cuando una situación no esté prevista en la LAIP y sea estrictamente necesaria para garantizar los derechos de las partes. En el caso concreto, ante la negativa del TSE de entregar la información solicitada, la interposición del recurso de apelación ante el IAIP comprende razonablemente la inconformidad del particular, por no haber obtenido la respuesta pretendida en su solicitud.

De acuerdo con el principio de “informalismo a favor del administrado” y a la flexibilidad mínima de requisitos exigidos, los escritos presentados en el procedimiento de acceso a la información deben ser interpretados de una forma finalista; es decir, que la mera exigencia de requisitos formales no puede convertirse en obstáculo para la admisión de un recurso y en general, en la protección de este derecho fundamental.

Por lo tanto, los argumentos del TSE deben desestimarse, ya que cuando el apelante presentó su recurso ante ese ente obligado -el 1 de septiembre de 2015- lo hizo contestando el correo electrónico donde se le notificaba la resolución del oficial de información y donde expuso sus argumentos contra lo proveído; de modo que resulta evidente su inconformidad con dicha resolución que le denegó el acceso a la información solicitada y fue así que el oficial de información del TSE remitió el expediente a este Instituto.

Además de la finalidad misma del recurso de apelación, que no tiene otro objeto más que se entregue la información en los términos que se ha solicitado y la negativa del oficial de información, es indudable que lo petitionado por el apelante consiste en el acceso a la información denegada por el TSE. Asimismo, durante el trámite de la apelación, el solicitante ratificó el acto impugnado y la finalidad propuesta con el recurso.

En consecuencia y de conformidad con los artículos 58, 85, 87, 92, 93 y 102 de la LAIP, este Instituto **resuelve:**

a) Declarar sin lugar, en todas sus partes, el recurso de revocatoria interpuesto por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), contra la resolución definitiva emitida a las ocho horas y diez minutos del siete de enero de este año.

