

**43-2013**

## **Inconstitucionalidad**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y un minutos del día seis de febrero de dos mil quince.

Se agrega al expediente el escrito firmado por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, mediante el cual solicitan que se tenga por incumplida la sentencia pronunciada en el presente proceso.

I. Al margen de las referencias genéricas a la libertad de expresión, al acceso a la información, al principio de “máxima publicidad” y al financiamiento de los partidos políticos y sus candidatos, los peticionarios reseñan que el día 22-VIII-2014 este tribunal declaró inconstitucional por omisión la Ley de Partidos Políticos (o “LPP”) porque la Asamblea Legislativa no dio cumplimiento al mandato constitucional contenido, por una parte, en los arts. 2 inc. 1º frase 2ª y 6 Cn. y, por otra, en los arts. 72 ord. 3º y 79 inc. 3º Cn. –relacionados con el art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn.–; todos ellos relativos al acceso a la información sobre el origen del financiamiento de los partidos políticos, la rendición de cuentas y la democracia interna. Agregan que, para colmar dicha laguna, se concedió a la autoridad demandada el plazo de 2 meses para que “... introdujera en el ordenamiento jurídico electoral determinados parámetros sobre el derecho de acceso a la información de los ciudadanos frente a los partidos políticos”, a fin de “... permitir y facilitar al ciudadano [la] información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato y partido, lo que implica [...] acceder al origen y destino de los fondos con que aquellos financian sus actividades, estableciendo para ello un mecanismo que garantice a los ciudadanos el acceso a esa información en poder de estos institutos”.

Agregan que el día 31-X-2014 el Legislativo aprobó el Decreto Legislativo n° 843, publicado en el Diario Oficial n° 219, tomo 405, del 24-XI-2014 (o “DL n° 843”), mediante el cual se reformó la LPP, para adecuarla a los parámetros establecidos en la sentencia emitida en el presente proceso. Siguen explicando que, por un lado, el art. 2 DL n° 843 adiciona a la LPP el art. 24-A, que indica la información que debe facilitarse a solicitud de parte interesada; y, por el otro, el art. 7 del DL n° 843 también adicionó a la LPP el art. 26-C, que detalla, entre otras cosas, los requisitos que debe contener la solicitud de información.

Con respecto al DL n° 843, los peticionarios consideran que hay tres aspectos puntuales que implicarían un incumplimiento de lo ordenado por esta Sala.

1. El primero de los mandatos que los interesados consideran incumplidos por la Asamblea Legislativa es que las reformas no permiten acceder o conocer la fuente u origen del financiamiento de los partidos políticos. Aducen que el art. 24-A letra a) LPP dispone

que los partidos políticos tienen el deber de facilitar a la ciudadanía que lo solicite los nombres de las personas naturales o jurídicas que realizan aportes al partido político y el monto de los mismos, *previa autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información*. Los peticionarios interpretan este texto en el sentido que, “... por ley, serán los financiadores privados quienes expresamente deberán autorizar a los partidos políticos para que revelen sus nombres, en caso que exista una solicitud de información”. En su opinión, esto obstaculiza el ejercicio del derecho de acceso a la información porque lo “... supedita [...] a la discrecionalidad del que aporta a los partidos...”. Será la voluntad de éste, y no la ley, el factor determinante para facilitar la información.

Según ellos, el Dictamen n° 50 de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales indica que existe una colisión entre el honor y la intimidad de los donantes (art 2. Cn) y el acceso a la información de la ciudadanía (art. 6 Cn), la cual debe resolverse a favor de los primeros pues así se evitan “... intromisiones en aspectos de la vida íntima de los donantes que éstos decidan reservarse para sí, como su nombre y monto aportado a un partido”. Para la comisión, continuaron, “... exponer públicamente que una persona dona de su patrimonio a un partido político [...] significa revelar sus convicciones o preferencias políticas sin su consentimiento, pudiendo significar afectaciones a su entorno familiar, social, laboral, por ser aspectos que pertenecen a su esfera de intimidad”.

2. El segundo de los aspectos de las reformas a la LPP que los interesados consideran en detrimento de lo ordenado por este tribunal es que se exige al peticionario de la información que aclare la finalidad de su petición. Dicen que “... el art. [7, que adiciona el art. 26-C a la LPP] establece que las solicitudes de información sobre los nombres de los donantes y los montos aportados obligatoriamente deberán contener el tratamiento que se dará a dicha información o la finalidad que se persigue”. Sobre este punto, manifiestan que “... la Comisión de Reformas Electorales y Puntos Constitucionales valoró en su dictamen que el ámbito de protección del derecho de autodeterminación informativa se extiende hasta el punto de indagar la finalidad que se persigue con la recepción, el procesamiento, el almacenamiento y la transmisión de la información personal que se solicita”. Para la Asamblea Legislativa –continuaron– “... esta es la única manera de [garantizar] a las personas que aportan a los partidos políticos su derecho a la autodeterminación informativa”, por lo que “[d]e esta forma, se preserva el derecho de los donantes a saber quién y para qué desea acceder a la información relativa a su aportación a un partido político, evitando hacer públicas sus preferencias o ideología política sin su consentimiento”.

3. Por último, el tercero de los aspectos que va contra lo ordenado por este tribunal es que, al reformar la LPP, la Asamblea Legislativa omitió regular un mecanismo o procedimiento que garantice a las personas el acceso a información clara, completa,

oportuna y veraz sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato y partido, limitando con ello el acceso a la información. En opinión de los peticionarios, “[e]l referido Decreto Legislativo n° 843 no contiene [el] procedimiento a seguir para la realización de las rendición de cuentas a la militancia y ciudadanía en general. El legislador omitió en esta regulación los aspectos vitales sobre los contenidos, procedimientos, y tiempos para realizar las rendiciones de cuentas que la sentencia dispone. No está garantizada la obligación de los partidos de realizar rendiciones de cuentas ni que la ciudadanía acceda a éstas si en caso la solicita”.

En consecuencia, solicitan que se tenga por no cumplida la sentencia; que se declare que los arts. 2 y 7 del decreto aludido no producen efecto jurídico constitucional alguno y que se ordene a la Asamblea Legislativa que cumpla lo ordenado en la sentencia a la mayor brevedad posible, para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información de cualquier ciudadano que solicite datos sobre el financiamiento de los partidos políticos y el acceso a las rendiciones de cuentas.

**II. 1.** Como indican los peticionarios, mediante sentencia de 22-VIII-2014, emitida en este proceso, esta Sala declaró la inconstitucionalidad por omisión de la LPP porque la Asamblea Legislativa difirió el cumplimiento del mandato constitucional contenido, por un lado, en los arts. 2 inc. 1° frase 2ª y 6 Cn. y, por el otro, en los arts. 72 ord. 3° y 79 inc. 3° Cn., todos ellos relacionados con el art. 85 inc. 2° frase 2ª Cn., y no haber emitido una ley o no haber hecho las reformas pertinentes mediante las cuales se dé cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y de los principios de transparencia y democracia interna de los partidos políticos. Como consecuencia de dicha declaratoria de inconstitucionalidad, en tal decisión se ordenó a la Asamblea Legislativa emitir, en el plazo de 2 meses, las reformas pertinentes que incluyeran las consideraciones de la sentencia.

También es cierto lo que manifiestan los interesados sobre la emisión por parte de la Asamblea del DL n° 843, por el que reformó la LPP. El art. 2 del primero adicionó el art. 24-A a la segunda, y que básicamente regula la información que debe facilitarse a cualquier interesado cuando éste lo pida; y el art. 7 del mismo decreto adicionó el art. 26-C a la LPP, el cual detalla los requisitos que debe contener la solicitud de información.

2. La competencia de esta Sala para establecer si sus decisiones han sido cumplidas o no por sus destinatarios es una función inherente a la potestad jurisdiccional que la Constitución le atribuye. Las sentencias estimatorias emitidas por este tribunal en ocasiones no se limitan a declarar la inconstitucionalidad de una ley o de un acto que aplica directamente la Constitución; además, estas decisiones pueden contener mandatos positivos o negativos dirigidos a los órganos constitucionales, que varían dependiendo del tipo de pronunciamiento que se adopte. En estos casos, la Sala se encuentra obligada a

controlar su cumplimiento, de oficio o a petición de parte. Este alcance de la función jurisdiccional en materia constitucional se encuentra estatuido por el art. 172 inc. 1° frase 2ª Cn., según el cual la jurisdicción no solo comprende la potestad de juzgar, sino también la de hacer ejecutar lo juzgado. Y esto último, según la Sentencia de 18-XII-2009, Inc. 23-2003, impone a jueces y tribunales el deber de adoptar las medidas necesarias y oportunas para que la ejecución de sus decisiones se haga efectiva.

La sentencia de 22-VIII-2014, pronunciada en este proceso, declaró la inconstitucionalidad por omisión, pero también impuso a la Asamblea Legislativa la obligación positiva de adoptar una ley o reforma mediante la cual se diera cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y de los principios de transparencia y de democracia interna de los partidos políticos, cuyos contenidos fueron desarrollados ampliamente en la sentencia. Por ello, y considerando que este tribunal es titular de la “potestad de hacer ejecutar lo juzgado” en materia constitucional y así han pedido los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo, José Ramón Villalta y René Landaverde Hernández, esta Sala tiene competencia para controlar el cumplimiento de la sentencia en cuestión.

**III. 1.** El derecho de acceso a la información impone a los partidos políticos y a sus candidatos el deber u obligación puntual de proporcionar la información que se les requiera, específicamente el detalle de la fuente u origen de su financiamiento, esto es, qué personas naturales o jurídicas contribuyen, la cuantía de los aportes y el destino que se les dé a estos. Una consideración subyacente a la sentencia de este proceso fue la atención que debe prestarse a las relaciones o vínculos entre los dirigentes partidarios y funcionarios públicos y los representantes de los intereses económicos, dadas la creciente preocupación por la corrupción y el riesgo de que esta involucre a los partidos políticos y al aparato estatal, así como la búsqueda de métodos para evitar estas prácticas. Se agregó que una de las áreas más sensibles en el tema de los partidos políticos es, precisamente, la del financiamiento de las campañas electorales, que por sus características involucran sumas cada vez más elevadas que están exentas de controles eficaces. Ello produce una zona de opacidad y orienta o determina significativamente la acción de los funcionarios públicos, que fueron propuestos como candidatos por los partidos políticos, una vez electos.

Las obligaciones de dar a conocer las fuentes del financiamiento y de crear procedimientos adecuados para garantizar el acceso a la información operan como reglas que concretan o especifican al derecho de acceso a la información. A causa de la vaguedad normativa de la Constitución, esta Sala (que en el sistema judicial salvadoreño es un tribunal de cierre en materia constitucional) tiene competencia, a través de su jurisprudencia, para precisar el alcance o decidir el significado del texto constitucional que estatuye derechos fundamentales. La misma Constitución le confiere a este tribunal la

autoridad para determinar si una disposición constitucional establece o no un requisito, regla o procedimiento para la validez de una actuación estatal, incluidas las obligaciones correlativas derivadas de los derechos fundamentales. Esta Sala es, sobre todo y mediante el desempeño de las funciones previstas en el art. 174 Cn., el máximo intérprete y aplicador de la Constitución.

2. Del precedente fijado en la sentencia emitida en este proceso, se infiere que el derecho de acceso a la información en el ámbito de los partidos políticos impone al Legislativo el deber de regular la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad. La dimensión objetiva del acceso a la información sobre el financiamiento partidario le exige un deber de promocionarlo, esto es, facilitar o fomentarlo, no el de impedirlo u obstaculizarlo mediante requisitos o requerimientos innecesarios o superfluos. Estos impedimentos u obstáculos pueden ser producto directo de una regulación, pero también un efecto concomitante o colateral de ésta (cuando no sean una consecuencia necesaria de la norma, pero sea razonable que se produzcan). Y ello puede inhibir al ciudadano del ejercicio legítimo del derecho en cuestión.

La dimensión objetiva de los derechos fundamentales impone al poder público la obligación de protegerlos (art. 2 inc. 1º frase 2ª Cn.). El contenido de los derechos supone, por ello, no solo prohibiciones correlativas de realizar determinadas acciones, sino además obligaciones positivas de efectivizarlos y promocionarlos, para que puedan tener vigencia en las relaciones privadas y en la vida social. Con base en dicho deber positivo, el poder público tiene la misión o interés objetivo en que los derechos fundamentales sean ejercidos por los ciudadanos.

**IV. 1.** La Asamblea Legislativa estableció en el 24-A letra a) LPP (adicionado por el art. 2 DL n° 843) que los partidos políticos tienen el deber de facilitar a la ciudadanía que lo solicite, a través de medios electrónicos o físicos, información sobre los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido político y el monto de los mismos, *previa autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hojas de afiliación.* Asimismo, reguló en el art. 26-C LPP (adicionado por el art. 7 DL n° 843) que la solicitud de información de los partidos políticos debe contener, entre los datos mínimos requeridos, *la especificación de la información requerida y el tratamiento que se dará a dicha información o su finalidad.*

El régimen antedicho no es válido. Aunque la Asamblea Legislativa es el órgano competente para emitir la regulación que dé cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y del principio de transparencia, tiene dos límites en ello, que en el presente caso han sido transgredidos. Uno es que la obligación de regular el

acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos le impone el deber de abstenerse de considerar razones diferentes a las desarrolladas en la sentencia. Otro es que la condición y el requisito establecidos inhiben el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En relación con lo primero, de la lectura del Dictamen n° 50 de 29-X-2014, se advierte que la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales se planteó una supuesta colisión entre el derecho de acceso a la información (art. 6 Cn.) y el derecho al honor e intimidad de las personas (arts. 2 y 6 Cn.). Esta consideración supone un desconocimiento de lo ordenado por esta Sala. En la sentencia se impuso el deber de adoptar una normativa que diera cumplimiento a los mandatos derivados del derecho de acceso a la información y del principio de transparencia, entre los que se incluyó el deber de los partidos políticos de detallar o dar a conocer la fuente u origen de su financiamiento, esto es, qué personas naturales o jurídicas contribuyen, la cuantía de los aportes y el destino que se les dé a estos. Esta obligación tiene la estructura de una regla constitucional, que, por haber sido desarrollada en una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad por omisión, tiene como consecuencia que el Legislativo debe excluir como fundamento de su decisión política un juicio o valoración diferente de razones que estime aplicables al caso. Esta regla constitucional debió suponer la simplificación del proceso de decisión de la Asamblea, sin que esta entrara a analizar si lo ordenado por esta Sala iba o no a tener una incidencia negativa en los derechos al honor e intimidad de los donantes.

Con respecto a lo segundo, si, por una parte, el acceso al nombre de las personas naturales o jurídicas que contribuyen a los partidos políticos, la cuantía de los aportes y el destino que se les dé a estos está condicionado a la autorización previa del donante y, por otra, se exige al ciudadano que exprese el tratamiento que dará a la información o su finalidad, esta Sala considera que se inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos. Esto es así porque es razonable pensar que el sentido de la autorización del donante dependerá del tratamiento que el solicitante diga que dará a la información financiera de los partidos políticos, sobre todo si manifiesta que es para el control y la divulgación de quiénes están detrás de dichos institutos. Con esta exigencia el legislador se desentiende de su obligación de promocionar el derecho de acceder a este tipo de información, al trasladar la eficacia del derecho a la voluntad del donante. En tal caso, el ejercicio del derecho se volverá nugatorio y, por ello, las personas se abstendrán o se retraerán de solicitar la información.

En consecuencia, las frases "... previa autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hojas de afiliación", contenida en el art. 24-A letra a) LPP (adicionado mediante el art. 2 DL n° 843), y "... tratamiento que se dará a dicha

información o su finalidad”, incluida en el art. 26-C inc. 1° LPP (adicionado por el art. 7 DL n° 843), fueron emitidas en contravención a la sentencia pronunciada por esta Sala el 22-VIII-2014. *De ahí que los textos en referencia no producirán efecto jurídico constitucional alguno.*

2. Por otra parte, los interesados sostienen que la Asamblea Legislativa no ha dado cumplimiento al tercer punto ordenado por esta Sala en la sentencia de 22-VIII-2014, debido a que “[e]l referido Decreto Legislativo n° 843 no contiene [el] procedimiento a seguir para la realización de las rendición de cuentas a la militancia y ciudadanía en general. El legislador omitió en esta regulación los aspectos vitales sobre los contenidos, procedimientos, y tiempos para realizar las rendiciones de cuentas que la sentencia dispone. No está garantizada la obligación de los partidos de realizar rendiciones de cuentas ni que la ciudadanía acceda a éstas si en caso la solicita”.

Sobre este aspecto se puede decir que los ciudadanos solicitantes entienden como condición necesaria para el cumplimiento del principio de transparencia el que los partidos políticos rindan cuentas, por iniciativa propia, de las fuentes de su financiamiento y del sentido que utilizan los recursos donados. Sin embargo, si legalmente se facilita a las personas el acceso a ese tipo de información, ello sería una condición suficiente para optimizar la obligación constitucional de rendir cuentas a cargo de los partidos políticos. En tal caso, con la información obtenida, las personas pueden llevar a cabo, individual o colectivamente, una participación política mejor orientada, deliberante y responsable. De modo que, con los datos en poder, pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las reglas afianzadas por la democracia. En este punto, la Asamblea Legislativa tiene un margen de acción estructural para la elección de la forma o medios con que puede alcanzarse el fin.

En la Sentencia de 7-X-2011, Inc. 20-2006, este tribunal sostuvo que un tipo de normas con que se desarrolla la dinámica de interacción en el proceso político son las prescripciones habilitantes, que encajan dentro de lo discrecional, esto es, dentro del ámbito de lo constitucionalmente posible. Estas normas atribuyen a los entes públicos márgenes de acción estructural, dentro de los que se encuentra el margen para la selección de los medios. En dicho precedente se sostuvo que este margen “... entra en escena cuando las normas de derecho fundamental no sólo prohíben ciertas intervenciones legislativas, sino también ordenan la ejecución de algunas conductas positivas, como cuando se trata de los deberes de protección y fomento” y se agregó que deriva “... de la estructura de los deberes positivos. Si el Legislador debe perseguir un fin y tiene a su disposición varios medios que son igualmente idóneos, la elección del medio adecuado –en principio– se confía a su discrecionalidad”.

El acceso a la información financiera de los partidos políticos es un medio idóneo para alcanzar o fomentar transparencia y rendición de cuentas. En la sentencia de 22-VIII-2014, emitida en este proceso, se afirmó que “[e]l carácter de derecho fundamental del acceso a la información propicia el afianzamiento de democracias transparentes y efectivas, facilita la rendición de cuentas y genera un debate público permanente, sólido e informado. Desde esta perspectiva, el acceso a la información prepara a las personas para asumir un papel activo en los procesos de elección, mediante la construcción de una opinión individual y colectiva fundada sobre los asuntos que son de interés público [...] En dicho sentido, este nivel de contraloría ciudadana sobre el quehacer de los partidos políticos incentiva a estos a utilizar sus recursos efectivamente y reduce los espacios para la corrupción”.

Se añadió que “[l]a rendición de cuentas de las personas jurídicas en general está regulada como una obligación de las autoridades hacia los miembros de la sociedad o asociación de que se trate. La legislación establece que las rendiciones de cuentas en materia económica (ej., los balances y estados contables) deben registrarse y hasta en algunos casos publicarse, para dejar a salvo los derechos de terceros posiblemente afectados. A mayor responsabilidad pública, mayores son las obligaciones. Si esta idea se proyecta al campo de los partidos políticos, se podrá concluir sin mayor dificultad que este deber ha de centrarse no solo en la relación que existe entre las autoridades partidarias y los miembros del partido, sino también entre dichas autoridades y el resto del cuerpo electoral y, más en general, con la población”.

En realidad, la rendición de cuentas a cargo de los partidos políticos pretende propiciar un control ciudadano, algo que también se logra facilitando información clara, completa, oportuna y veraz sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato y partido. Y el mecanismo o procedimiento para garantizar que así sea sí está previsto en el DL n° 843. El art. 7 de éste, que adiciona el art. 26-C a la LPP, detalla el procedimiento que debe iniciarse y tramitarse para recabar los datos o la información pertinentes (ej., el financiamiento) de la Unidad de Acceso a la Información o de Transparencia de los partidos políticos. En tal precepto se indican los requisitos mínimos de la solicitud, el plazo dentro del cual debe gestionarse la obtención de la información solicitada, la entidad (el Tribunal Supremo Electoral) a la que debe recurrirse cuando la solicitud de información no es satisfecha, así como el plazo en el que el recurso debe presentarse. *De ahí que, en este punto, deberá desestimarse la petición de los solicitantes, relativa a que la Asamblea no ha dado cumplimiento a lo determinado por este tribunal.*

Por tanto, con base en lo anterior, esta Sala **RESUELVE**:

1. *Tiénese por no cumplida* la sentencia de 22-VIII-2014, emitida en el presente proceso, debido a que la Asamblea Legislativa ha incorporado en los arts. 24-A letra a) y



art. 26-C inc. 1° LPP (adicionados por los arts. 2 y 7 DL n° 843, respectivamente) requisitos que inhiben el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos.

2. *Declárase* que no producirán efecto jurídico constitucional alguno, los textos “... previa autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información, la cual deberá constar en un documento separado, extendido al efecto y no podrá ser parte de hojas de afiliación” y “... tratamiento que se dará a dicha información o su finalidad”, contenidos en los citados arts. 24-A letra a) y art. 26-C inc. 1° LPP (adicionados por los arts. 2 y 7 DL n° 843, respectivamente) y, por tanto, la solicitud de información, vinculada al financiamiento de los partidos políticos, no podrá estar condicionada a la autorización de los donantes y no será necesario que el solicitante de la información haga explícita la finalidad o tratamiento que dará a los datos que se le faciliten.

3. *Desestímase* la solicitud de los peticionarios, relacionada con que esta Sala tenga por incumplida la sentencia de 22-VIII-2014, emitida en este proceso, en lo relativo a la orden de este tribunal a la Asamblea Legislativa de que regulara un procedimiento para la realización de las rendición de cuentas a la militancia de los partidos políticos y a la ciudadanía en general.

4. *Notifíquese*.