

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San Salvador, a las doce horas con veinticinco minutos del día ocho de septiembre de dos mil diecisiete.

I. Agréguese al expediente del presente proceso de inconstitucionalidad: (i) las certificaciones provenientes de la secretaría de este tribunal en relación con los procesos de amparo 435-2016, 436-2016, 437-2017, 438-2016 y 439-2016, promovidos por los ciudadanos Eduardo Salvador Escobar Castillo y Roberto Mauricio Rivera Ocampo contra actuaciones de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y, en su orden, contra los respectivos responsables de las unidades de acceso a la información de los partidos políticos Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido de Concertación Nacional (PCN) y Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); (ii) la certificación que remite la secretaría de esta sala referente al proceso de Amp. 662-2016, promovido por el ciudadano Escobar Castillo contra actuaciones del Ministro de Hacienda; (iii) el escrito de 23-XII-2016 presentado por los magistrados propietarios del TSE junto con el “Informe especial para la Sala de lo Constitucional, sobre la revisión de los listados de donantes, tipo de donación, cuantías de cada una y destino de los fondos presentados por los partidos políticos, correspondiente a los ejercicios fiscales 2014-2015”; (iv) el escrito de 24-II-2017, presentado por el aludido ciudadano Escobar Castillo, parte actora en este proceso de inconstitucionalidad; (v) la certificación de 16-VI-2017 que remite la secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo (SCA) de la Corte Suprema de Justicia, del expediente del proceso contencioso administrativo 462-2016, promovido por el Ministro de Hacienda contra el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), junto con dos informes, el primero suscrito por la mayoría de magistrados de esa sala y el segundo suscrito únicamente por uno de ellos, todo relacionado con la petición que esta Sala de lo Constitucional hizo por auto de 9-VI-2017; y (vi) el original del informe del TSE de fecha 11-VIII-2017 relativo a procesos sancionatorios tramitados de oficio contra partidos políticos por incumplimiento de sus obligaciones en materia de financiamiento por los ejercicios fiscales 2014-2015.

II. 1. En los procesos 435-2016, 436-2016, 437-2017, 438-2016 y 439-2016, los ciudadanos Escobar Castillo y Rivera Ocampo solicitaron amparo a esta sala, por considerar vulnerado su derecho de acceso a la información por actos de los diferentes encargados de las unidades u oficinas de acceso a la información de los partidos mencionados. Estos actos consistieron en la denegación de información financiera sobre datos de sus donantes de los años 2014 y 2015 y sobre el uso, destino y justificación de

fondos relacionados con las elecciones legislativas, municipales y del PARLACEN de 2015, sobre todo bajo el argumento de que no se cumplían ciertos formalismos en sus solicitudes, que no se había especificado el uso que se le daría a la información o que no se había comprobado la existencia legal de la organización de que forman parte los ciudadanos (“Acción Ciudadana”); y por actos de los magistrados del TSE consistentes en haber concurrido con su voto en la sentencias AIPP-01-2016, AIPP-03-2016 y AIPP-04-2016, AIPP-02-2016 y AIPP-05-2016 —de fechas 27-IV-2016, 4-V-2016, 9-V-2016 y 16-V-2016, respectivamente—, en las que se pronunciaron sobre las referidas denegatorias, así como en las resoluciones de fechas 18-V-2016, 24-V-2016 y 31-V-2016 emitidas en razón de los recursos de revisión interpuestos contra dichas sentencias.

En cuanto a esto último, explicaron que en las sentencias del TSE se resolvieron las condiciones en las que era procedente que los partidos políticos les entregaran parcialmente la información solicitada relativa a sus donaciones y se aclaró que, por seguridad jurídica y para tutelar el derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa debían distinguirse, con respecto a los listados de donantes, tres grupos: “[...] las personas que donaron cuando la ley no preveía mecanismo de publicidad [...] los que donaron cuando la ley exigía solicitar autorización previa de los donantes y [...] los que donaron luego del 6 de febrero de 2015. De esa segmentación [...] derivó que para el primer grupo de donaciones, el TSE ordenó que solo se [...] proporcionaran los montos globales de las donaciones; para el segundo grupo, el partido solicitaría autorización expresa de los donantes para compartir su información; y para el último grupo, el partido debería proporcionarnos los nombres y apellidos de las personas naturales o el nombre o razón social de las personas jurídicas, anexando solo los montos o cuantías de las aportaciones sin consignar tipo y fecha de donación”.

Sobre el uso de los fondos privados y públicos que hicieron los partidos GANA, FMLN, PDC, PCN y ARENA en las elecciones legislativas, municipales y de PARLACEN de 2015, dijeron que el TSE ordenó que estos solo debían entregar el monto total por rubros de gasto o inversión, sin detallar el total utilizado en cada elección ni especificar el monto empleado por departamento y municipio, y que, además, ese tribunal omitió ordenar que los partidos debían entregar el detalle de los bienes adquiridos y a qué título lo fueron, de los servicios contratados y sus respectivos costos, fechas de contratación o adquisición, empresas o personas naturales con las que contrataron y demás gastos de campaña, todo con la debida documentación de sustento. Finalmente explicaron que contra todas las sentencias interpusieron recurso de revisión conforme al art. 83 de la Ley de Partidos Políticos (LPP), los que el TSE resolvió en las fechas ya mencionadas confirmando todos los puntos de las impugnaciones, lo que significó que las sentencias adquirieron firmeza y que debían cumplirse en los términos detallados.

2. En el proceso 662-2016, el ciudadano Escobar Castillo solicitó amparo contra actuaciones del Ministro de Hacienda que presuntamente vulneran su derecho de acceso a la información, en concreto, por haberle negado información sobre el listado de personas naturales y jurídicas que ese ministerio tenía reportadas como donantes de los partidos políticos para los años 2014 y 2015, con indicación de sus nombres y apellidos, fechas, montos y tipos de donación, así como por haberle denegado la entrega de copia de los informes mensuales de donaciones (formularios 960 versión 2) de los años indicados en lo concerniente a donantes de partidos políticos, ambas actuaciones con base en la aplicación del art. 24 letra d de la Ley de Acceso a la Información Pública y del art. 28 del Código Tributario, por tratarse en apariencia de datos tributarios que se incluyen en el “secreto fiscal” que protege a los contribuyentes y, por tanto, constituir información reservada.

El peticionario manifestó que apeló de tal negativa ante el IAIP y que dicho recurso desembocó en la orden al Ministerio de Hacienda de entregarle la información solicitada. Luego de declarar sin lugar la revocatoria que interpuso el Ministro sobre tal decisión y ante el incumplimiento reiterado, dijo que el IAIP inició el procedimiento administrativo sancionador contra ese funcionario, quien, a su vez, demandó al instituto ante la SCA para determinar la legalidad de sus actuaciones. El ciudadano señaló que según la Ley de Acceso a la Información Pública, la intervención de la SCA solo puede ser invocada por los ciudadanos para ejercer un control judicial sobre las actuaciones de IAIP, no por las mismas entidades públicas que son obligadas por esa ley a entregar información pública, de manera que, a su criterio, los mecanismos judiciales en este ámbito no están creados como medios de defensa de la Administración Pública o de sus funcionarios, sino que son medios para atacar la denegación injustificada de la información.

3. A. Por otra parte, en el informe que presentaron los magistrados del TSE se detalla, por un lado, los resultados de la verificación de la información financiera que les fue presentada por los partidos ARENA, FMLN, GANA, PCN, PDC, Cambio Democrático, Democracia Salvadoreña, Partido Social Demócrata, Partido Fraternidad Patriota Salvadoreña y Partido Salvadoreño Progresista. Como se menciona en el documento, dicha información consistió en: listados de donantes, con detalle del tipo de donación, de la cuantía de cada una y el destino de dichos fondos; registro de contribuciones privadas, según lo establece el art. 64 de la LPP; estados financieros con sus correspondientes expedientes de los años 2014 y 2015; y formularios de declaraciones sobre tales ingresos al Ministerio de Hacienda.

Después de su análisis sobre la información financiera, el TSE concluye, entre otros aspectos, que en la generalidad de casos la información no presenta un desglose de gastos, esto es, diferenciación de los realizados con donaciones privadas y los efectuados con fondos públicos —por ejemplo, con deuda política— u otros ingresos. Asimismo, que no existe uniformidad en el registro y presentación de información financiera, que incluye la

relacionada con las diversas formas de ingresos por donación y de emisión de recibos de donaciones, lo que no permite llegar a una conclusión sobre la plenitud de la información recibida, y que “[l]a revisión documental efectuada permite afirmar la necesidad de continuar con la verificación de la información”.

En específico, expresó que en los años 2014 y 2015 el partido ARENA reportó donaciones al Ministerio de Hacienda que no coinciden con lo contabilizado. En cuanto al FMLN, señaló que al verificar los informes contables de ingresos por donaciones con las cantidades reportadas en el mismo concepto al Ministerio de Hacienda por los años 2014 y 2015, existen saldos en concepto de “donaciones internacionales” cuyo origen y evidencia no pudieron verificarse. Sobre el partido GANA, expuso que para el año 2014 se observan diferencias significativas entre los saldos de donaciones de los estados financieros presentados, los que arrojan los formularios del Ministerio de Hacienda, los reflejados en el cuadro detallado de donantes y el monto total de recibos de expedientes; mientras que para el 2015 existe una cantidad no sustentada con recibo de donación. También en cuanto a GANA, se observó que para ambos ejercicios fiscales la revisión de los recibos que respaldan los ingresos reportados en concepto de donación da como resultado recibos faltantes y recibos sin firma de los donantes. Sobre el PCN, se encontró que por los ingresos en concepto de donación del año 2015 hay recibos faltantes y algunos en que no se especifican cantidades donadas. Además, por ese mismo año, el total de donaciones reportadas al Ministerio de Hacienda difiere de la suma de donaciones establecida en los estados financieros. En el caso del PDC, se advirtió que existen inconsistencias en ciertas cantidades en los informes de gastos por los años 2014 y 2015 que representan porcentajes importantes de los mismos, justificadas únicamente por recibos simples de las personas que los recibieron.

B. En la segunda parte del informe, los titulares del TSE presentaron una verificación sobre el cumplimiento de obligaciones de transparencia y rendición de cuentas por los partidos políticos según la LPP. Concretamente, se refirieron al tipo de “información oficiosa” que los partidos deben facilitar a la ciudadanía por cualquier medio físico o electrónico, así como a la que puede entregarse por petición directa de ciudadanos. Sobre esto, aludieron a los procedimientos ante ese tribunal en que se conocieron recursos por denegación de información o por omisión de entrega de la misma en el plazo legalmente establecido, específicamente de información financiera atinente a las elecciones de 2015 —p. ej., detalle de aportaciones y donaciones, listado de donantes, uso y destino de fondos, gastos de campaña— y en los que se impusieron multas como sanciones por tales infracciones.

4. A. En el escrito presentado el día 24-II-2017 el ciudadano Escobar Castillo expuso que hasta la fecha la Asamblea Legislativa ha incumplido la sentencia emitida en este proceso de inconstitucionalidad, así como la resolución de seguimiento de 6-II-2015,

pues no ha regulado de forma completa un procedimiento o mecanismo para permitir a los ciudadanos el acceso a información clara, íntegra, oportuna y veraz sobre quiénes y cuáles sectores financian a candidatos y partidos políticos, en qué cuantía lo hacen y cuál es el destino de esos fondos. Esto se debe a que aún subsisten en los arts. 24-A y 26-C inc. 1º de la LPP los textos que esta sala invalidó en la resolución de seguimiento citada. Por tal motivo, solicitó que se mantenga la medida de suspensión provisional del financiamiento de la deuda política que se ordenó por auto de 26-IX-2016, lo que implica dos acciones: (i) ordenar al Ministerio de Hacienda se abstenga de erogar a los partidos políticos con representación legislativa cualquier monto en concepto de deuda política para las elecciones de 2018, incluyendo el anticipo que establece el art. 55 LPP; y (ii) ordenar al TSE se abstenga de entregar las certificaciones de resultados electorales a estos partidos para que realicen el trámite de acceso a dicha deuda política, en caso no hubiera entregado tales certificaciones, de conformidad al art. 54 LPP.

B. En cuanto a la información financiera que los partidos políticos con representación legislativa deben remitir al TSE, mencionó que esta sala se refirió únicamente a la que estos reciben en concepto de donaciones, pero que también los partidos reciben otro tipo de aportes económicos cuya denominación y naturaleza son distintas, entre ellas las cuotas partidarias, los certificados de ayuda y las colectas. En tal sentido, indicó que no basta con que los partidos políticos entreguen los listados de sus donantes pues esto constituye información parcial sobre sus fuentes de financiamiento. En este orden, indicó que “[...] al analizar el informe que el Tribunal Supremo Electoral remitió a esa [s]ala se observa que existe información sobre aportaciones que recibieron los partidos que no fue puesta a disposición de la autoridad electoral [...]” y que, asimismo, tampoco entregaron la documentación que respalda los gastos reflejados en los ejercicios fiscales 2014 y 2015, en razón de lo cual esta debe mantener vigente la medida de seguimiento de suspensión de la deuda política.

C. Como último punto, se refirió a las demandas de amparo de referencias 435-2016, 436-2016, 437-2017, 438-2016 y 439-2016 certificadas y agregadas al expediente de este proceso de inconstitucionalidad y expuso de qué manera, a su criterio, los partidos políticos FMLN, ARENA, GANA, PCN y PDC y el TSE han incumplido la sentencia definitiva pronunciada en el mismo en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Así, sobre el origen de los fondos, dijo que el incumplimiento se debe a que tales partidos: (i) no han proporcionado la identidad de todas las personas, naturales o jurídicas, que les realizaron aportes económicos en 2014 y 2015; (ii) no han proporcionado información sobre los tipos de aportes recibidos ni las fechas de cada uno de ellos; y (iii) no han permitido el acceso a los documentos complementarios que respaldan o contienen información sobre la identidad de los que aportan, esto es, los comprobantes de aportación o donación que estipula el art. 64 de la LPP. En el primero y tercero de los

motivos señalados el TSE tiene responsabilidad, con motivo de las sentencias que dictó en los casos AIPP-01-2016, AIPP-03-2016 y AIPP-04-2016, AIPP-02-2016 y AIPP-05-2016 —cuyo contenido se citó previamente—.

En lo que concierne al destino de los fondos, explicó que los partidos han incumplido la sentencia porque no han informado las fechas en que realizaron los gastos, no han revelado la identidad de las empresas o personas con las que contrataron prestación de servicios o adquisición de bienes, no han detallado el gasto partidario por circunscripciones en cada tipo de elección y no han permitido acceso a documentos públicos o privados que respalden los gastos que se reporten. El TSE también tiene responsabilidad en estos incumplimientos porque en las sentencias citadas consideró que permitir el acceso a dicha información revelaría las estrategias políticas y electorales de los partidos, lo cual está prohibido en la LPP, negándose a ordenar la entrega de la misma.

Por estos motivos, el ciudadano Escobar Castillo solicitó conceder un plazo a la Asamblea Legislativa, a los partidos políticos FMLN, ARENA, GANA, PCN y PDC y al TSE para que cumplan con la sentencia emitida en este proceso y, de no hacerlo en los términos respectivos, adoptar como nueva medida de ejecución la prohibición a los partidos de inscribir candidaturas para las elecciones legislativas y municipales de 2018.

5. A. En el informe de 16-VI-2017 remitido por la mayoría de magistrados de la SCA, estos expusieron que en el proceso contencioso administrativo 462-2016 el Ministro de Hacienda demandó al IAIP por violación al principio de legalidad, al art. 28 del Código Tributario que regula la reserva de información fiscal, así como a los arts. 24, 28, 33, 58, 102 y 110 de la Ley de Acceso a la Información Pública, que establecen, en ese orden, los tipos de información considerada como confidencial, la responsabilidad por divulgar información confidencial y reservada, el caso en que la divulgación de la misma es prohibida, las atribuciones del IAIP, la obligación de respetar el debido proceso y la aplicabilidad de dicha ley. También arguyó la supuesta transgresión a los arts. 1 y 2 de la LPP, que identifican el objeto de ese cuerpo normativo y al TSE como máxima autoridad responsable de cumplirlo, así como al art. 24-A de la LPP, que estatuye la obligación de los partidos políticos “y no del Ministerio de Hacienda” de facilitar a la ciudadanía que lo solicite, los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido político y el monto de estos y, finalmente, al art. 26 de la LPP, que contiene el procedimiento para el acceso a la información sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Los magistrados indicaron que al admitir la demanda detallada se ordenó la suspensión provisional de la ejecución de los efectos de los actos administrativos impugnados, en el sentido que, mientras dure la tramitación de ese proceso contencioso administrativo, el IAIP debe abstenerse de hacer efectiva la orden de proporcionar el acceso a la información indicada en los actos administrativos impugnados. Expresaron que el

fundamento de esta medida cautelar fue, según su criterio, que se cumplía la apariencia de buen derecho por las circunstancias fácticas y jurídicas que el Ministro de Hacienda planteó en su demanda, “[...] específicamente en cuanto alegó que todo requerimiento relacionado al acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos, debe resolverse aplicando la Ley de Partidos Políticos [...]]. Además, se discute la competencia del Instituto de Acceso a la Información Pública [...] para obligar al Ministro de Hacienda a proporcionar al ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo la información que este le requirió, la cual está contenida en las bases de datos de la administración tributaria y se encuentra bajo la tutela de la confidencialidad según lo dispuesto en los arts. 28 del Código Tributario, [arts.] 24 literal d) y 33 de la LAIP [sic], en relación con lo establecido en el art. 110 de esta última”. También dijeron que se cumplía el peligro en la demora pues, de no suspenderse la ejecución de los actos contra los que se reclama, estos surtirían plenos efectos y posteriormente no podrían repararse potenciales daños una vez que la información requerida se hubiere entregado.

Sobre lo establecido en la sentencia pronunciada en la Inc. 43-2013 y en sus resoluciones de seguimiento, expusieron que “evidentemente han sido consideradas para la adopción de la medida cautelar en el proceso [contencioso administrativo] 462-2016”, tanto por lo establecido por el demandante referente a que en la Ley de Acceso a la Información Pública no se incluyó expresamente a los partidos políticos como sujetos a su cumplimiento, como porque en dicho proceso “[...] se discute si, existiendo una vía reglada en la LPP para acceder a la información sobre los donantes a los partidos políticos, que en primera instancia son los oficiales de información y en segunda [es] el Tribunal Supremo Electoral, puede [un] ciudadano acudir al IAIP [...] para obligar al Ministerio de Hacienda a entregar[la]”.

B. En el informe suscrito por uno de los magistrados de la SCA se mencionó que en el proceso contencioso administrativo debe ponderarse el derecho de acceso a la información pública, en relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica. A partir de esto, indicó que en el momento de analizar la adopción de la medida cautelar ya descrita consideró que se cumplían los supuestos de procedencia necesarios para ello, particularmente en cuanto al peligro en la demora ya que de no suspender los actos reclamados, la información tributaria sería entregada al ciudadano y no podría existir ningún efecto restitutorio en la sentencia definitiva. Asimismo, alegó que consideró que con ello se protegían los intereses sociales y la información de los contribuyentes que el Ministerio de Hacienda reporta como donantes de partidos políticos en los años 2014 y 2015. Sobre si tomó en cuenta lo establecido en la sentencia de Inc. 43-2013 y sus resoluciones de seguimiento, consideró que liminarmente “[...] ese sería el objeto de la sentencia, entrar a profundizar con todas las cautelas debidas [...] si lo que se planteaba entraba —o no— en choque con la referida sentencia de inconstitucionalidad”.

Sin embargo, dijo que al examinar tales pronunciamientos no puede negar el carácter vinculante de los mismos, no solo para la emisión de una sentencia definitiva en un proceso contencioso administrativo, sino también para la adopción de medidas cautelares, precisamente porque hay norma expresa en la Constitución que así lo ordena (art. 183 Cn.) y la misma irradia todo el ordenamiento jurídico, “[...] y la interpretación y alcance de una sentencia de este tipo en lo que ha sido catalogada como información pública no puede ser interpretada restrictivamente, por las diferentes instituciones que lo poseen [...] por lo que [su] postura inicial [con] respecto [a] la medida cautelar impuesta ha variado, ello de acuerdo [con] lo que regulan los arts. 174 y 183 de la Constitución”.

6. Finalmente, en el informe de 11-VIII-2017, los magistrados del TSE se refirieron a los procedimientos sancionatorios iniciados y tramitados de oficio contra los partidos políticos ARENA, FMLN, PDC, PCN, Cambio Democrático (CD), Partido Social Demócrata (PSD), Partido Salvadoreño Progresista (PSP) y Partido Fraternidad Patriota Salvadoreña (FPS), por irregularidades o inconsistencias detectadas en la información de su financiamiento en los períodos 2014 y 2015. Según se detalla, al finalizar los procedimientos de verificación financiera fueron sancionados con multas los siete primeros por constatarse infracciones a la LPP —absolviéndose al último— y se establecieron medidas correctivas a dichas infracciones, cuyo cumplimiento actualmente se verifica, junto con la información financiera de dichos partidos en cuanto al período de gestión 2016.

III. Expuesto lo anterior, se explicará el orden de los puntos a desarrollar en esta resolución. En primer lugar, (1) se recordarán las obligaciones que emanan de la sentencia dictada en este proceso en materia de financiamiento de partidos políticos. Luego, (2) se hará una breve reseña sobre lo acontecido en la etapa de seguimiento de la ejecución de dicha sentencia y (3) se analizará nuevamente el grado de cumplimiento de la misma por la Asamblea Legislativa. Posteriormente, (4) se explicará la finalidad y sentido que ha tenido la intervención del TSE en esta etapa de ejecución y se determinará si es pertinente la continuación de la medida de seguimiento dictada según lo solicitado por el ciudadano Escobar Castillo. A continuación, (5) se explicará el alcance que tendrán las pretensiones de los amparos remitidos a este proceso de inconstitucionalidad y se analizarán las actuaciones impugnadas en los mismos, (6) se determinará si la medida cautelar dictada por la SCA en el proceso 462-2016 es coherente con lo establecido en la sentencia definitiva y demás resoluciones de seguimiento emitidas en este proceso o si, al contrario, transgrede el contenido de las mismas, y finalmente (7) se concluirá y decidirá sobre el efectivo cumplimiento del fallo emitido en este proceso.

1. En la sentencia de 22-VIII-2014, esta sala declaró la inconstitucionalidad por omisión en la LPP porque la Asamblea Legislativa difirió el cumplimiento del mandato constitucional contenido, por un lado, en los arts. 2 inc. 1º frase 2^a y 6 Cn. y, por otro, en

autorización de los donantes ni a que el peticionario señale la finalidad o tratamiento que le dará a tal información obtenida.

C. Ante la persistencia en el incumplimiento de la sentencia en el aspecto señalado, a petición del ciudadano Escobar Castillo esta sala dictó resolución de 10-VIII-2016, en la que solicitó a la Asamblea Legislativa informe sobre el estado de las reformas pertinentes que debe realizar en la LPP para volver efectivo el derecho de los ciudadanos de acceder a la información financiera de los partidos políticos, así como en lo concerniente a la supresión de los textos indicados en los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º LPP; y pidió informe al TSE sobre si los partidos a esa fecha habían cumplido con sus obligaciones legales en materia de transparencia mediante la presentación íntegra de su información financiera, es decir, entrega de balances financieros, listado de donantes, el tipo y monto de la aportación y el destino de dichos fondos.

D. En el informe requerido, presentado el 25-VIII-2016, la Asamblea Legislativa expuso de manera lacónica que se comprendía que era innecesaria la derogación legislativa expresa de los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º LPP pues estos ya no producen efecto jurídico alguno, entendiéndose expulsados del ordenamiento jurídico, en razón de la invalidación de los mismos que esta sala hizo por resolución de 6-II-2015 y, asimismo, por la consecuencia establecida en ese mismo pronunciamiento, en cuanto a que no será necesario que el solicitante de la información haga explícita la finalidad o tratamiento que dará a los datos que se le faciliten.

E. Por su parte, en informe de 31-VIII-2016 el TSE señaló en lo medular que con motivo de procesos iniciados ante esa sede por los ciudadanos Escobar Castillo y Rivera Ocampo, contra los partidos políticos FMLN, ARENA, GANA, PCN y PDC, en resolución final se ordenó a estos entregar a los peticionarios: “(i) el monto global de las donaciones recibidas entre el ocho de septiembre y el dos de diciembre de dos mil catorce; (ii) si existieron o no, donaciones de personas naturales y jurídicas dentro del periodo comprendido entre el tres de diciembre de dos mil catorce al cinco de febrero de dos mil quince, y en caso de haber existido, si se realizaron las actuaciones para solicitar la autorización expresa de estos donantes para que se comparta esa información, y el resultado de las mismas, y (iii) nombres y apellidos de las personas naturales y nombres o razones sociales de las personas jurídicas que han realizado aportaciones con posterioridad al seis de febrero de dos mil quince, así como los montos o cuantías de las aportaciones realizadas por cada una de las personas que conforman ese listado; y un detalle por rubros de gastos o inversión del destino de los fondos provenientes de la deuda pública y las donaciones privadas referidas a las elecciones de 2015”.

El TSE declaró entre otros aspectos que después de este requerimiento, nueve de los diez partidos legalmente inscritos habían cumplido, a esa fecha, con sus obligaciones en materia de transparencia —presentando cada uno sus estados financieros, lo que incluía el

los arts. 72 ord. 3º y 79 inc. 3º Cn., todos relacionados con el art. 85 inc. 2º frase 2ª Cn., al no haber emitido una ley o no haber hecho las reformas pertinentes mediante las cuales cumpliera 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 la inconstitucionalidad declarada, en lo relativo al derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos frente a los partidos políticos en la sentencia, se ordenó a la Asamblea Legislativa emitir las reformas pertinentes en el plazo de dos meses —contados desde la fecha de aquella—, considerando al menos los siguientes parámetros: “(i) el origen y destino de los fondos con que los partidos y sus candidatos financian su actividad; (ii) las estructuras organizativas de los institutos políticos, que incluya una instancia cuya función contralora garantice la rendición de cuentas; y (iii) la garantía de los ciudadanos de acceso a la información de interés público en poder de los partidos”.

2. A. En la etapa de seguimiento de la sentencia respecto al financiamiento de partidos políticos —la cual esta sala lleva a cabo por la atribución establecida en el art. 172 inc. 1º frase 2ª Cn.: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia constitucional— la Asamblea Legislativa emitió el D. L. n° 843, de 31-X-2014, publicado en el Diario Oficial n° 219, tomo 405, de 24-XI-2014, mediante el cual introdujo reformas a la LPP, adicionando los arts. 24-A y 26-C. En el art. 24-A letra a LPP se estableció, en síntesis, 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. Por otra parte, en el art. 26-C LPP se señaló 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.

B. A petición de los demandantes, por resolución de 6-II-2015 este tribunal tuvo por no cumplida la sentencia definitiva, al considerar que la incorporación de los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º de la LPP establecía requisitos que inhibían el ejercicio del derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos. Asimismo, se declaró que no surtiría efecto jurídico constitucional alguno el texto del art. 24-A letra a de la LPP “[...] 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”, ni tampoco el texto del art. 26-C inc. 1º de la LPP “[...] tratamiento que se dará a dicha información o su finalidad”, por lo que, en lo sucesivo, las solicitudes de información sobre financiamiento de partidos políticos no podían condicionarse a la

balance general y detalle del destino de los fondos recibidos— y que el Partido Social Demócrata (PSD) era el único que no había remitido la información respectiva. Asimismo, indicó que con excepción del PSD, el resto de partidos manifestaron disponibilidad de poner a disposición de ese tribunal electoral sus listados de donantes, el tipo de donación recibida y sus montos correspondiente y que incluso algunos ya lo habían hecho.

F. En atención a lo expresado por la Asamblea Legislativa y el TSE, esta sala emitió resolución de 26-IX-2016, en la cual: (i) se concluyó que a esa fecha, a pesar de la invalidación que se realizó de la reforma de los textos contenidos en los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º de la LPP, la Asamblea Legislativa había incumplido con la sentencia definitiva pronunciada en este proceso, en lo concerniente a emitir la normativa correspondiente para regular el derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos; (ii) ante la ambigüedad de los términos del informe del TSE y ante la falta de certeza sobre si este había cumplido con sus obligaciones según la LPP (particularmente lo estatuido en los arts. 24 letra f, 24-A letra a —con exclusión del texto invalidado por auto de 6-II-2015— y 26-C inc. 4º de la LPP), se ordenó como medida de seguimiento la suspensión provisional del financiamiento público que reciben los partidos políticos a través del mecanismo de la deuda política de acuerdo con los arts. 52 a 59 de la LPP —en relación con los eventos electorales de 2018 y a partir de la notificación de ese auto— a aquellos partidos que no presentaren ante el TSE los listados completos de sus donantes, con detalle del tipo de donación, de las cuantías de cada una de éstas y el destino de dichos fondos, lo que incluía la suspensión del anticipo de la deuda política a que se refiere el art. 55 incs. 1º a 3º LPP; y (iii) se ordenó al TSE verificar la idoneidad y pertinencia de la información detallada que material y efectivamente le entregaren en lo sucesivo los partidos políticos, todo lo cual debía informarse a esta sala para la valoración de la continuidad de la medida decretada, indicando si la documentación e información proporcionada por aquellos cumple o no con los requerimientos y parámetros que sobre transparencia y rendición de cuentas establece la LPP.

G. Luego de todo lo precedente, se agregaron al presente expediente las demandas de amparo con referencias 435-2016, 436-2016, 437-2017, 438-2016, 439-2016, 662-2016, los informes del TSE de 23-XII-2016 y 11-VIII-2017 y la certificación e informes de la SCA, todos detallados en Considerando II de esta resolución.

3. A. De todo lo anterior esta Sala concluye que *a tres años de haberse emitido la sentencia definitiva la Asamblea Legislativa persiste obstinadamente en el incumplimiento de la misma, sin que exista una justificación razonable para ello, lo cual tiene como resultado que se mantenga la inconstitucionalidad por omisión declarada.* En atención a lo señalado, *es necesario fijar un plazo fatal e improrrogable a la Asamblea Legislativa contado a partir de esta resolución, para que, a más tardar el día 1 de noviembre del presente año, realice las adecuaciones normativas que correspondan a efecto de cumplir*

con la sentencia de 22-VIII-2014 dictada en este proceso, es decir, para regular lo relativo al derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos que permita a los ciudadanos conocer la identidad de las personas naturales o jurídicas que financian a dichos partidos y a sus candidatos, en qué concepto y cuantía lo hacen y cuál es el destino de esos fondos.

B. Es necesario aclarar que la obligación de la Asamblea Legislativa que emana tanto de la sentencia de 24-VIII-2014, como del auto de seguimiento de 6-II-2015, no conlleva contradicción alguna con lo establecido en la sentencia de 12-V-2017, Inc. 35-2016, que recientemente ha pronunciado esta sala.

En esta última sentencia se sostuvo que, de acuerdo con la interpretación sistemática de los arts. 6 letra b y 24 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), la afiliación partidaria e ideología política es un dato sensible y, por tanto, constituye información confidencial cuyo conocimiento, en principio, corresponde únicamente a su titular, lo que persigue evitar la difusión de toda información personal que pueda afectar de manera desproporcionada e injustificada su derecho a la autodeterminación informativa, entre otros. Sin embargo, dado que todo derecho fundamental admite límites en razón de fines constitucionalmente legítimos, la divulgación y la transmisión de este tipo de información es posible, siempre que el titular de los datos lo haya consentido de manera expresa y libre (arts. 25 y 31 LAIP) o, sin su consentimiento, cuando concurren circunstancias que motiven un interés general, esto es, en el marco de una investigación o proceso administrativo o jurisdiccional por las autoridades competentes en el ejercicio de sus atribuciones legales (art. 26 LAIP), incluyendo aquellos procesos en que se cuestione la independencia de una persona para ejercer algún cargo público-judicial, incompatible con la pertenencia a partidos políticos y con cualquier tipo de vinculación a esta clase de agrupaciones.

Como se observa, ambas sentencias tratan sobre aspectos distintos: mientras que en la Inc. 43-2013 se estableció que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información sobre la identidad de los financieros de los partidos políticos —sin necesidad de su consentimiento—, los montos de sus aportaciones, el tipo de aportación y su destino, en la Inc. 35-2016 no se hizo referencia a ninguno de estos aspectos, sino solo al carácter confidencial, por ser dato sensible, de la afiliación partidaria o la ideología política de los donantes de dichos partidos y a los casos excepcionales en que esta información específica puede ser revelada. En otras palabras no existe contradicción de criterios jurisprudenciales, ni una obligación exime o anula a la otra, porque revelar la identidad de los financieros de partidos políticos en cumplimiento de la sentencia Inc. 43-2013 no implica revelar su afiliación partidaria o afinidad ideológica, lo cual, según la sentencia Inc. 35-2016, solo podrá hacerse público en los casos señalados. Se trata, pues, de dos tipos distintos de información y de supuestos diferentes que no deben confundirse por negligencia o deliberadamente, de buena o de mala fe.

4. A. Ahora bien, en tanto que la Asamblea Legislativa es el órgano directamente obligado al cumplimiento de la sentencia definitiva —al haber tenido este proceso como objeto el juzgamiento de una omisión legislativa con respecto a ciertos mandatos constitucionales—, debe aclararse que la intervención del TSE en la etapa de ejecución de este proceso ha sido en carácter de órgano público comisionado por esta sala para aportar la información necesaria que permita verificar la eficacia de las medidas adoptadas por la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de la sentencia y demás resoluciones de seguimiento pronunciadas, así como el comportamiento de los partidos políticos en cuanto a la transparencia que debe regir en su financiamiento ordinario y en el de sus campañas electorales, lo que incluye a cada uno de sus candidatos. En tal sentido, los informes que se han solicitado al TSE, de ninguna manera han tenido la intención de imponerle obligaciones que no le corresponden directamente de acuerdo con el objeto de lo discutido y decidido en este proceso, de desconocer su atribución constitucional como autoridad máxima en materia electoral (art. 208 inc. 4º Cn.) o de intentar redefinir el alcance de sus obligaciones legales como autoridad responsable de hacer cumplir lo establecido en la LPP.

Lo anterior tiene como fundamento el mandato de colaboración armónica entre los poderes públicos que señala el art. 86 inc. 1º frase 2ª Cn., según el cual debe existir coordinación y cooperación para la consecución de los fines estatales (art. 1 inc. 1º Cn.), entre todos los órganos estatales, sin perjuicio del desempeño de sus propias atribuciones y ámbitos específicos de competencia (entre otras, sentencias de 1-XII-1998, 11-XI-2003, 10-VI-2005, 25-V-2011 y 4-XII-2013, Inc. 16-98, 17-2001, 60-2003, 85, 2010 y 41-2012, respectivamente).

B. En ese sentido, con base en lo expresado por el TSE en los informes de 31-VIII-2016, 23-XII-2016 y 11-VIII-2017, esta sala advierte que, hasta esta última fecha, los partidos políticos habían incumplido parcialmente su obligación legal de poner a disposición de ese tribunal electoral la información relativa a su financiamiento público y privado a detalle, sin necesidad de que medie el consentimiento de los donantes. Tal como lo señaló el TSE, la información financiera que le presentaron los partidos políticos por los períodos de gestión 2014 y 2015 en lo concerniente a sus ingresos por donaciones presenta diversas inconsistencias que no permiten afirmar si la misma es completa. Según el TSE, esta situación sucede porque los partidos han reportado como ingresos y en concepto de donaciones, montos que no coinciden con el contenido de sus estados financieros o cuyo origen no tiene justificación ya que no se presentaron todos los recibos que respaldan dichas donaciones —recibos faltantes, incluso algunos sin firma del donante o del representante del partido que recibió el dinero— porque existen gastos que carecen del respaldo documental adecuado en su registro y porque en la mayoría de casos la información no distingue con suficiente claridad los fondos provenientes de la deuda política y la del financiamiento privado. Lo anterior se confirma con las recientes sanciones

pecuniarias que el TSE impuso a diversos partidos políticos con representación legislativa y a los partidos CD, PSD y PSP, de acuerdo con los procedimientos descritos en el informe de 11-VIII-2017.

C. Por tal motivo, ante el incumplimiento de los partidos de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, esta sala considera *que es procedente mantener vigente la medida de dictada por auto de seguimiento de 26-IX-2016*, es decir, continuar con la suspensión provisional del financiamiento público que reciben los partidos políticos a través del mecanismo de la deuda política, de acuerdo con los arts. 52 a 59 de la LPP, incluyendo la suspensión del anticipo de la misma a que se refiere el art. 55 de la LPP. *Para darle plena efectividad, a la medida de seguimiento detallada, deberá ordenarse a las autoridades competentes que se abstengan de entregar a todos aquellos partidos políticos que hayan participado en las elecciones de 2014 y 2015, cualquier suma de dinero en concepto de deuda política o de anticipo de la misma para las elecciones legislativas y municipales de 2018.*

5. A. Dicho lo anterior, corresponde establecer cuál será el alcance del análisis de las pretensiones de los amparos remitidos por certificación al expediente de este proceso. Para ello, es necesario recordar que en el proceso de inconstitucionalidad la pretensión en discusión es de índole objetiva, pues lo que la impulsa su planteamiento no es la transgresión de derechos subjetivos en concreto, sino la vulneración de la supremacía constitucional. Por ello, el proceso de inconstitucionalidad ha sido configurado como un control abstracto sobre la legitimidad constitucional de disposiciones generales o de actos de aplicación de la Constitución, en el cual no se conoce de impugnaciones contra actos concretos o de afectaciones particulares con respecto a algún elemento del contenido constitucional —entre otras, sentencia de 26-II-2002, Inc. 18-98, y resoluciones de 25-VI-2009, 9-II-2011 y 19-VIII-2015, Incs. 26-2008, 81-2010 y 30-2015, respectivamente—. En tal sentido, al ser remitidos a este proceso de inconstitucionalidad en la etapa de ejecución en que se encuentra, las pretensiones de amparo pierden su naturaleza concreta e individual, por lo que su análisis se circunscribirá a determinar si los actos contra los que reclaman contradicen de manera directa o indirecta el contenido de la sentencia definitiva o de cualquiera de sus resoluciones de seguimiento, sin entrar a examinar, por la razón explicada, si estos vulneran el derecho de acceso a la información de los solicitantes.

En la sentencia emitida en este proceso se sostuvo que "[e]n materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos, la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático ya que optimiza la calidad de la información del elector, facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés, genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que traen aparejados los actos de corrupción, permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento, tiende a evitar la desviación de fondos públicos a favor del partido de

gobierno, incentiva el control recíproco de los partidos políticos y brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios, una vez que han sido electos”.

En tal sentido, en la sentencia se dijo que por la transparencia y rendición de cuentas que deben orientar y prevalecer en el manejo económico de los partidos políticos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, estos deben organizar un sistema de información y registro que les permita cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas de dicha información al TSE —como máxima autoridad electoral y encargada de hacer cumplir las obligaciones de la LPP— y también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro completo de su situación y gestión económico-financiera, tanto a la autoridad pública como a los ciudadanos. En específico, se señaló que para cumplir con estos objetivos, los partidos han de contar con registros de los fondos que reciban, ya sean de origen público —mediante el mecanismo de la deuda política— o privado, indicando en este último caso, por lo menos, la identidad de los aportantes y los montos aportados, así como el registro de gastos ordinarios y de campaña.

Al contrastar lo anterior con los argumentos que los partidos ARENA, FMLN, GANA, PCN y PDC dieron a los ciudadanos Escobar Castillo y Rivera Ocampo para negarles información sobre su financiamiento y el de sus candidatos en los años 2014 y 2015, así como del uso, destino y justificación de fondos relacionados con las elecciones legislativas, municipales y de PARLACEN de 2015, se concluye que dichos partidos han incumplido sus deberes en materia de transparencia y rendición de cuentas que les impone la sentencia pronunciada en este proceso, en relación con el auto de seguimiento de 6-II-2015. La razón de lo anterior es que a la fecha en que los ciudadanos presentaron sus peticiones a los partidos políticos (19-II-2016), la sentencia de este proceso ya había sido pronunciada (22-VIII-2014) e incluso las reformas a los arts. 24-A letra a y 26-C inc. 1º de la LPP ya habían sido dejadas sin efecto por auto de seguimiento de 6-II-2015, por lo cual los partidos ya no podían esgrimir como justificación la necesidad del consentimiento expreso de sus financistas o de que los solicitantes señalaran el tratamiento que le darían a la información o su finalidad. Asimismo, la información solicitada no era de índole confidencial (arts. 25 y 26 de la LPP) y, como consta en las certificaciones de los amparos que se han remitido al expediente de esta inconstitucionalidad, en la mayoría de casos la información fue denegada principalmente por aspectos concernientes a supuestos defectos de forma en sus solicitudes.

B. En lo relativo a las actuaciones del TSE señaladas en los amparos, esta sala discrepa de la interpretación que ese tribunal electoral hace de los períodos a partir de los cuales los partidos políticos deben cumplir sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. De acuerdo con el TSE, existen tres “puntos temporales de

referencia” en este ámbito: (i) desde el día 8-IX-2014 —es decir, desde el cumplimiento del plazo otorgado a los partidos políticos a partir de la vigencia de la LPP para que realizaran su readecuaciones estatutarias— hasta el día 2-XII-2014, lapso en que dicha ley no preveía mecanismos de registro y publicidad de aportaciones privadas; (ii) desde el día 3-XII-2014 —esto es, desde la vigencia de la reforma llevada a cabo por D. L. 843/2014 en el art. 24-A letra a LPP— hasta el 5-II-2015, período en que se permitía la entrega de información financiera de los partidos políticos previa autorización de sus financistas; y (iii) del 6-II-2015 en adelante, es decir, desde el auto de seguimiento de esa misma fecha, por el cual se dejó sin efectos la reforma al art. 24-A letra a de la LPP, eliminando el requisito de la autorización previa de los financistas. Según el TSE esto significa que: en el primer período las personas realizaron sus aportes económicos a los partidos políticos cuando la ley no preveía mecanismos de publicidad, es decir, cuando según ellos “había confidencialidad total”; que en el segundo período, lo hicieron asumiendo que la publicidad de sus aportes estaba supeditada a su autorización previa; y que en el tercer período, los financistas de partidos sabían que ya no era necesario su consentimiento expreso para la publicidad de su identidad y aportes.

Como se advierte, esta modulación que el TSE hace de los efectos en el tiempo de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y rendición de cuentas omite considerar que la sentencia definitiva de este proceso de inconstitucionalidad fue dictada con anterioridad al período que ese tribunal nomina como de “absoluta confidencialidad” para los financistas partidarios y que el auto de seguimiento de 6-II-2015 invalidó la exigencia de consentimiento de los financistas a que alude el segundo período. Como se señaló en esta última resolución, *la obligación de los partidos políticos de cumplir los mandatos derivados del derecho de acceso a la información pública y del principio de transparencia tiene la estructura de una regla constitucional, por haber sido desarrollada en una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad*. Por tanto excluye juicios o valoraciones diferentes por órganos políticos o entes jurisdiccionales que la contraríen.

En tal sentido, *es inaceptable que se limite el derecho de los ciudadanos de acceder a la información financiera de los partidos políticos, reconocido en los arts. 6 inc. 1º y 85 inc. 1º Cn., bajo una segmentación de las obligaciones de los partidos en este ámbito en función de la legislación vigente en períodos determinados*. Por ello, esta sala comparte lo afirmado por los ciudadanos Escobar Castillo y Rivera Obando con respecto a que este fraccionamiento de las obligaciones de los partidos políticos que hace el TSE concede anonimato a los financistas de estos en lapsos determinados, en perjuicio del conocimiento público de quiénes financian la política en El Salvador, lo cual debe ser reiterado a dicho tribunal en esta resolución de seguimiento.

C. Corresponde ahora examinar la negativa del Ministro de Hacienda de proporcionar información al ciudadano Escobar Castillo sobre los listados de donantes de

los partidos políticos registrados en los años 2014 y 2015 y copias de los informes mensuales de donaciones en formularios F-960 de los partidos políticos en los años indicados, por alegar que dicha información es confidencial y constitutiva de secreto fiscal según el art. 24-A letra d de la LAIP y porque, de conformidad con el art. 28 del Código Tributario, la información sobre las bases gravables y la determinación de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias y en los demás documentos en poder de la Administración Tributaria tendrá el carácter de información reservada.

En primer lugar, debe aclararse cuál es la información que comprende el secreto fiscal y cuál es la finalidad que persigue. A grandes rasgos, el secreto fiscal es la obligación que la ley impone a los encargados de aplicar la normativa fiscal, de guardar reserva sobre la información que le suministran los contribuyentes. De esta manera, resulta que el secreto fiscal comprende tanto datos personales en sentido estricto, que identifican al contribuyente ante la Administración Tributaria —nombre, edad, profesión, domicilio, lugar o medios de contacto—, como datos con relevancia tributaria, esto es, aquellos relativos a las operaciones gravables o que deben informarse por ley —ingresos, gastos, comprobantes fiscales, activos, pasivos, entre otros—, los cuales también constituyen datos personales en sentido lato porque es información que vincula al individuo con el Fisco. De esta manera, el objeto de protección del secreto fiscal son los datos personales del contribuyente, los que en principio deben mantenerse fuera del conocimiento público al estar relacionados con los derechos a la intimidad, a la seguridad jurídica y a la autodeterminación informativa.

Sin embargo, existen excepciones a la información comprendida por el secreto fiscal, que permiten su divulgación pública por razones de interés general. Sobre ello, en la sentencia de 15-II-2017, Inc. 136-2014, se sostuvo que en virtud del principio de máxima divulgación debe diseñarse un régimen jurídico en el que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: que el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción. Asimismo, que el ente público que niegue el acceso a información en su poder tiene la carga probatoria de justificar dicha negativa y mostrar que tal decisión encaja en las excepciones establecidas por ley, y es proporcionada y razonable según las exigencias constitucionales contrapuestas. Por último, en caso de conflictos de normas o de falta de regulación sobre los límites al derecho de acceso a la información, el Estado deberá preferir el aludido derecho, pues se ha reconocido que es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.

Como ejemplo de las excepciones al secreto fiscal se encuentra la identificación de los datos de los contribuyentes, ya sean personas naturales o jurídicas, que hayan incumplido sistemáticamente sus obligaciones tributarias formales o sustantivas. Dentro de esas excepciones también se encuentra la divulgación de la identidad de los donantes y demás financieras de los partidos políticos, a efecto de tutelar el derecho de acceso de la

información pública y el principio de máxima publicidad que rige en su aplicación, por ser información que está en resguardo de una entidad pública. La razonabilidad de esta divulgación se sustenta en que si bien una reserva absoluta mediante el secreto fiscal es una medida idónea para tutelar el derecho de autodeterminación de datos de los donantes y demás financieras de los partidos políticos, resulta innecesaria porque *existe otra medida con igual grado de proporcionalidad e idoneidad que sería menos lesiva del derecho de acceso a la información pública: permitir la divulgación del listado de donantes y financieras de los partidos, los montos y destinos de sus aportaciones, reservando por secreto fiscal sus datos personales y sensibles a que se refiere el art. 6 letras a y b de la LAIP, respectivamente, en relación con el art. 24-A letras c y d de esa misma ley.*

Esto significa que *la negación del Ministro de Hacienda de proporcionar información de los donantes de los partidos políticos bajo el subterfugio del secreto fiscal supone una medida injustificada, que no es compatible con el derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública de los partidos políticos que se reconoció en la sentencia definitiva de este proceso.*

6. Al aplicar las razones expuestas en el apartado anterior para la actuación del Ministro de Hacienda a la medida cautelar dictada por los magistrados de la SCA en el proceso aludido, se advierte que esta no es coherente con lo establecido en la sentencia emitida en este proceso y demás autos de seguimiento pronunciados en el proceso. Como se explicó, la satisfacción de los derechos a la intimidad, a la seguridad jurídica y a la autodeterminación informativa de los donantes y demás financieras de los partidos políticos que persigue el secreto fiscal producen un menoscabo o intervención negativa en el derecho de acceso a la información pública financiera de dichos partidos que es injustificada. En tal sentido, la información confidencial de los contribuyentes que protege el secreto fiscal admite en términos generales como excepción, la divulgación de las identidades de financieras partidarios, de los montos de sus aportaciones y del destino de los mismos — excluyendo los datos personales y sensibles a que se refieren los arts. 25 y 26 de la LPP—. *Ello se debe al interés público que tal información tiene para la sociedad y por la trascendental importancia del acceso a este tipo de información para la transparencia y efectividad de la democracia.*

Como reiteración de la dimensión objetiva del derecho de acceso a la información pública (arts. 6 inc. 1º y 85 inc. 1º Cn.), en la sentencia emitida en este proceso se indicó que por ser los partidos políticos instituciones y organizaciones fundamentales para la democracia representativa, debe impulsarse la búsqueda de mecanismos que promuevan su transparencia como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, en lugar de implementar medidas que la obstaculicen. Por ello, se dijo que la transparencia partidaria comienza por la publicidad y facilitación del acceso a su información financiera como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría

económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política. Aún más, en tal pronunciamiento definitivo se sostuvo que la transparencia en el financiamiento partidario es un factor que contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático porque optimiza la calidad de la información a disposición de los electores, facilita la identificación de vínculos entre políticos, funcionarios y sectores de interés, incentiva la prevención de conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo que traen aparejados los actos de corrupción, permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento y, entre otros aspectos, tiende a evitar la desviación de fondos públicos.

Por lo expuesto, *por contradecir abiertamente lo establecido en la sentencia de 22-VIII-2014 pronunciada en este proceso y demás autos de seguimiento dictados en el mismo, es necesario que la SCA revoque la medida cautelar dictada el proceso contencioso administrativo 462-2016, es decir, que deje sin efecto la suspensión provisional:* (i) de la resolución pronunciada por el IAIP a las once horas con diecisésis minutos del día 25-VII-2016 en el proceso tramitado ante ese instituto bajo la referencia NUE 148-A2016, en el cual se ordenó al Ministerio de Hacienda por medio de su oficial de información que, en el plazo de ocho días hábiles, entregara al ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo el listado de personas naturales y jurídicas que el Ministerio de Hacienda tiene reportadas como donantes de los partidos políticos para los años 2014 y 2015, con indicación de sus nombres y apellidos, fechas, montos y tipos de donación y, además, copia de los informes mensuales de donaciones (formularios F-960) de los años indicados en lo concerniente a donantes de partidos políticos, y (ii) de la resolución de las once horas con cuarenta y dos minutos del día 29-VIII-2016, pronunciada en el proceso NUE 148-A2016, mediante la cual el IAIP declaró sin lugar la revocatoria interpuesta contra la resolución anterior y ordenó el cumplimiento de la misma en los plazos conferidos.

7. Se ha constatado que la Asamblea Legislativa ha persistido en el incumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala, relativa a establecer mecanismos legales para asegurar la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, especialmente lo relacionado con facilitar el acceso a información pública sobre sus correspondientes fuentes de financiamiento, identidad de los donantes y destino de los fondos. Estos últimos tampoco han dado pleno cumplimiento a la decisión de esta Sala, ya que se resisten a rendir cuentas en los términos establecidos en la respectiva sentencia y las resoluciones de seguimiento.

Ante la negativa de la Asamblea Legislativa de legislar, y de los partidos políticos de rendir cuentas, este Tribunal debe “hacer ejecutar lo juzgado”, conforme lo determina el art. 172 Cn. Para tal finalidad, se ha ordenado la suspensión de la entrega de la deuda política; pero se advierte que tal medida no es suficiente, por lo que se vuelve necesario adoptar otras medidas adicionales, orientadas a hacer efectivo lo dictaminado.

En consecuencia, el Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral (art. 208 Cn.), deberá exigir a los partidos políticos que rindan cuentas de su financiamiento. Si tales institutos políticos persisten en su negativa, el TSE deberá valorar y decidir la inscripción o no para las próximas elecciones legislativas y municipales 2018, de los candidatos de los partidos políticos que no rindan cuenta de su financiamiento, conforme a lo ordenado en la Constitución y a lo dispuesto en el art. 144 inciso final del Código Electoral, en los términos interpretados por este Tribunal en la respectiva sentencia y las resoluciones de ejecución de la misma.

IV. Por tanto, con base en las consideraciones que anteceden y en la obligación que a esta sala le impone el art. 172 inc. 1º, frase 2ª Cn., sobre el deber de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, se **RESUELVE**:

1. *Tiéñese por no cumplida la sentencia* de 22-VIII-2014, porque a tres años de haberse pronunciado, la Asamblea Legislativa ha omitido realizar las reformas legales ordenadas en la misma para regular en la Ley de Partidos Políticos o en la normativa que corresponda, lo concerniente al derecho de acceso a la información financiera de los partidos políticos, es decir, sobre el *origen y destino de los fondos* con que dichos institutos políticos y sus candidatos financian su funcionamiento ordinario y sus campañas electorales. Tampoco han cumplido los partidos políticos con lo ordenado por esta Sala, quienes según el informe remitido por el Tribunal Supremo Electoral, no han rendido cuentas acerca del financiamiento recibido.

Por ello, es pertinente fijar un plazo improrrogable a la Asamblea Legislativa para que, a más tardar el día 1 de noviembre del presente año, realice las adecuaciones normativas que correspondan a efecto de cumplir plenamente con la sentencia. Además, independientemente de si la Asamblea legisla o no, los partidos políticos deberán proporcionar, en el mismo plazo indicado, la información relativa al origen y destino de los fondos con que financiaron sus campañas electorales de los años 2014 y 2015.

Si al finalizar ese plazo persiste el incumplimiento de la sentencia, *continuará vigente la medida dictada por el mencionado auto de seguimiento de 26-IX-2016*, es decir, la suspensión del financiamiento público que reciben los partidos a través del mecanismo de la deuda política, de acuerdo con el art. 210 Cn. y arts. 52 a 59 de la Ley de Partidos Políticos, lo que incluye la suspensión del anticipo de la misma a que se refiere el art. 55 de esa ley. Para darle plena efectividad a la medida de seguimiento detallada, *las autoridades competentes deberán abstenerse de entregar a todos aquellos partidos políticos que hayan participado en las elecciones correspondientes a los años 2014 y 2015, cualquier suma de dinero en concepto de deuda política para las elecciones legislativas y municipales de 2018, mientras no cumplan con lo ordenado por este tribunal.*

✓
2. El Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral (art. 208 Cn.), deberá exigir a los partidos políticos que rindan cuentas de su financiamiento. Si tales institutos políticos persisten en su negativa, el TSE deberá valorar y decidir la inscripción o no para las próximas elecciones legislativas y municipales 2018, de los candidatos de los partidos políticos que no rindan cuenta de su financiamiento, conforme a lo ordenado en la Constitución y a lo dispuesto en el art. 144 inciso final del Código Electoral, en los términos interpretados por este Tribunal en la respectiva sentencia y las resoluciones de ejecución de la misma.

3. *Declárase* que la medida cautelar dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo en el proceso que en esa sede se tramita bajo la referencia 462-2016, implica una contradicción directa a lo establecido en la sentencia de 22-VIII-2014 pronunciada en este proceso de inconstitucionalidad y demás autos de seguimiento dictados en el mismo. Por tal motivo, ese tribunal deberá resolver a la brevedad posible, lo pertinente para dejar sin efecto la suspensión provisional: (i) de la resolución pronunciada por el Instituto de Acceso a la Información Pública, a las once horas con dieciséis minutos del día 25-VII-2016, en el proceso tramitado ante ese instituto bajo la referencia NUE 148-A2016, en el cual se ordenó al Ministerio de Hacienda, por medio de su oficial de información que, en el plazo de ocho días hábiles, entregara al ciudadano Eduardo Salvador Escobar Castillo el listado de personas naturales y jurídicas que el Ministerio de Hacienda tiene reportadas como donantes de los partidos políticos para los años 2014 y 2015, con indicación de sus nombres y apellidos, fechas, montos y tipos de donación y, además, copia de los informes mensuales de donaciones (formularios F-960) de los años indicados en lo concerniente a donantes de partidos políticos; y (ii) de la resolución de las once horas con cuarenta y dos minutos del día 29-VIII-2016, pronunciada en el proceso NUE 148-A2016, mediante la cual el Instituto aludido declaró sin lugar la revocatoria interpuesta contra la resolución anterior y ordenó el cumplimiento de la misma en los plazos conferidos.

4. *Aclárase* que las obligaciones de adecuación normativa dictadas en la sentencia de 24-VIII-2014 y en el auto de seguimiento de 6-II-2015 no implican contradicción alguna con lo establecido en la sentencia de 12-V-2017, Inc. 35-2016, pronunciada por esta sala. La razón es que ambas sentencias tratan sobre aspectos distintos: en la Inc. 43-2013 se estableció que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información sobre la identidad de los financistas de los partidos políticos —sin necesidad de su consentimiento—, los montos de sus aportaciones, el tipo de aportación y su destino; mientras que en la Inc. 35-2016 no se hizo referencia a ninguno de estos aspectos, sino al carácter confidencial, por ser dato sensible, de la afiliación partidaria o la ideología política de los donantes de dichos partidos y a los casos excepcionales en que esta información específica puede ser revelada. En otras palabras: no existe contradicción de criterios jurisprudenciales, ni una obligación exime o anula a la otra, porque revelar la identidad de los financistas de partidos políticos

en cumplimiento de la sentencia Inc. 43-2013 no implica revelar su afiliación partidaria o afinidad ideológica, lo cual, según la sentencia Inc. 35-2016, solo podrá hacerse público en los casos señalados.

5. *Aclarase* que la intervención del Tribunal Supremo Electoral en la etapa de ejecución de este proceso, ha sido en carácter de órgano público comisionado por esta sala para aportar la información necesaria que permita verificar la eficacia de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa en el cumplimiento de la sentencia y demás resoluciones de seguimiento, así como el comportamiento de los partidos políticos en cuanto a la transparencia que debe regir en su financiamiento ordinario y en el de sus campañas electorales, lo que incluye a cada uno de sus candidatos. En tal sentido, los informes que se han solicitado al Tribunal Supremo Electoral de ninguna manera han tenido la intención de imponerle obligaciones que no le corresponden directamente de acuerdo con lo discutido y decidido en este proceso, lo que no implica desconocer su atribución constitucional como autoridad máxima en materia electoral (art. 208 inc. 4º Cn.)

6. *Aclarase* al Tribunal Supremo Electoral que las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y rendición de cuentas son exigibles desde el momento en que se emitió la sentencia en este proceso de inconstitucionalidad con fecha 22-VIII-2014, respecto de las elecciones realizadas en 2014 y 2015.

7. *Aclarase* al Ministro de Hacienda que la información confidencial de los contribuyentes que establece la reserva de información a que se refiere el art. 28 del Código Tributario, admite como excepción la divulgación de las identidades de financistas partidarios, de los montos de sus aportaciones y del destino de los mismos —excluyendo los datos personales y sensibles a que se refieren los arts. 25 y 26 de la Ley de Partidos Políticos—.

8. *Notifíquese* a todos los intervenientes, al Tribunal Supremo Electoral y a los partidos políticos con representación parlamentaria.