

**136-2014/141-2014**

## **Inconstitucionalidad**

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

Los presentes procesos constitucionales acumulados han sido incoados por los ciudadanos Herbert Rafael Guerrero Urbina —136-2014— y Salvador Enrique Anaya Barraza —141-2014—, mediante los cuales se solicitó, en el caso del primer demandante, la inconstitucionalidad de los arts. 277 y 277-A del Código Tributario (en lo sucesivo, CT), y el segundo, únicamente del precitado art. 277-A; creado mediante el Decreto Legislativo n° 230, de 14-XII- 2000, publicado en el Diario Oficial n° 241, tomo 349, de 22-XII- 2000, reformado por el Decreto Legislativo n° 763, de 31-VII-2014, publicado en el Diario Oficial n° 142, Tomo 404, de 31-VII-2014, por la supuesta vulneración a los arts. 2 incs. 1° y 2° y 27 de la Constitución.

A continuación se consigna el texto de las disposiciones impugnadas:

“Artículo 277.- La Administración Tributaria divulgará a través de los distintos medios de comunicación, los nombres de los sujetos pasivos que posean deudas firmes, líquidas y exigibles.

La competencia regulada en el inciso anterior corresponderá a la Dirección General de Impuestos Internos, la cual deberá efectuar la divulgación anualmente, de acuerdo a las normas administrativas que ésta emita. La divulgación podrá efectuarse en el sitio web del Ministerio de Hacienda en período menor”.

“Artículo. 277-A. La Dirección General de Impuestos Internos divulgará extractos de las resoluciones de tasación de tributos y multas, así como las sentencias emitidas por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas y los fallos de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre esta materia. De igual forma se procederá en aquellos casos que se dé aviso o se remitan a la Fiscalía General de la República. En estos casos se incluirá los nombres de los sujetos pasivos, el valor determinado y los nombres de los funcionarios firmantes. La divulgación del extracto de los avisos, resoluciones y sentencias se efectuará anualmente en dos diarios de circulación nacional.

La divulgación también podrá efectuarse en el sitio web del Ministerio de Hacienda en un período menor”.

Han intervenido en estos procesos los demandantes, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

*Analizados los argumentos planteados y considerando:*

**I.** En el trámite de los procesos, los intervinientes expusieron lo siguiente:

*1.* El peticionario del proceso con referencia 136-2014 sostuvo que los arts. 277 y 277-A CT vulneran los arts. 2 inc. 2° y 27 inc. 2° Cn.

*A.* Sobre el art. 277 CT, señaló que era necesario distinguir entre: el medio de divulgación, el dato divulgado y los requisitos para la divulgación. El primero indica a quién va dirigida la publicación y cuál es su finalidad. Pero ello no se estableció en los decretos de creación y reforma de la disposición objetada, por lo que solo puede presumirse que el propósito de la divulgación es darlos a conocer a todo el público. Y si tal situación se conecta con la divulgación de las “deudas” de una persona con la Administración Tributaria, se puede inferir que el propósito del legislador es el cobro de dichas deudas,

mediante la exhibición pública de las personas que están en mora tributaria. Situación que muestra un “[t]errorismo [f]iscal” porque que no es el medio idóneo para la recuperación de las deudas a favor de la Administración Tributaria y con ello que quebranta el “principio de proporcionalidad”, pues existen otros medios para cumplir con tal finalidad —el cobro administrativo y el judicial—. En conclusión, respecto del medio de divulgación, aseveró que al hacer del conocimiento público la deuda de determinadas personas, se infringe el derecho fundamental a la intimidad, ya que la medida es desproporcional con el fin que persigue, que es el pago de la deuda por parte del individuo y no del público en general.

Acerca del dato divulgado, alegó que el art. 277 CT se refiere al nombre de los sujetos pasivos en mora con la Administración Tributaria; consecuentemente, la combinación de publicar el nombre y la condición de moroso vulnera el derecho fundamental a la intimidad, debido a que el “nombre por sí mismo pertenece a la intimidad de una persona cuando se conjuga con una parte de su vida privada, en este caso, la calidad de ‘moroso’”, es decir, “una persona que no paga sus deudas al fisco; situación que es de la vida privada del individuo, quien es el que conoce las causas y condiciones de dicha situación” y el único que está autorizado para hacerlo público. Además, enfatizó que existe una violación al derecho fundamental de intimidad “porque la mencionada publicación hace del conocimiento del público una parte de la esfera privada de la intimidad, que el individuo no ha autorizado a publicar, lo cual transgrede la interioridad del individuo, refiriéndose a su círculo de parientes, amigos y conocidos cercanos que vean dicha publicación”.

Por último, en lo que a los requisitos para la divulgación se refiere, expresó que el art. 277 CT establece que la publicación se hará de las deudas firmes, líquidas y exigibles, por lo que se verifica la garantía de un debido proceso en la fase administrativa de tasación, liquidación y cobro. Sin embargo, dicha situación puede cambiar con “una sentencia favorable en la jurisdicción contencioso administrativo. Pero al realizar la publicación aludida, no importando dichos requisitos, siempre se estaría vulnerando el derecho a la intimidad de las personas”.

*B. Sobre la inconstitucionalidad del art. 277-A CT respecto del derecho a la intimidad —art. 2 inc. 2º Cn. —, arguyó que en los considerandos del decreto legislativo de su creación no se menciona la finalidad o propósito para adoptar la medida que regula. Además, dicho artículo establece el tipo de resoluciones que se publicarán. De ahí que “el propósito de dichas publicaciones [es] la obtención del pago de las liquidaciones de tributos y multas, no importando que se dicten en primera o segunda instancia administrativa”. Sin embargo, considera que el medio idóneo para cobrar un monto determinado a un contribuyente a quien se le imputa una deuda a favor del Fisco es la notificación personal.*

En segundo lugar, a juicio del solicitante, el art. 277-A CT no es claro al establecer la información a publicar, pues solo señala que se publicarán extractos, sin especificar el

tipo de información a divulgar. Asimismo, por la redacción del objeto de control, la publicación del nombre y el valor determinado se hará “en los cuatro casos en que se pueda dar las resoluciones y no únicamente [en el] caso del aviso a la fiscalía”. Entonces, “el interés en la creación de publicaciones jurisprudenciales, consiste en la necesidad de hacer del conocimiento del público en general las líneas jurisprudenciales, ya sea de la Administración Tributaria o de la jurisdicción Contencioso Administrativo, con el fin de crear uniformidad y seguridad jurídica respecto al criterio de dichas fuentes en determinados casos. Pero, si esta fuera la finalidad con la cual se creó el art. 277-A CT, también sería inconstitucional, pues al mencionar que en todos los casos se publicarán los nombres y los montos del litigio, se está revelando la información de la esfera privada de la persona, lo cual violenta su derecho fundamental de intimidad”.

Finalmente, sobre la periodicidad y la forma de publicidad que señala el art. 277-A inc. 2º CT, expuso que implica una desproporcionalidad del legislador, pues da a la Administración Tributaria las armas para infundir miedo a los administrados, coaccionando desproporcionalmente la esfera privada de la persona, pues si no paga al fisco, no solo será publicado su nombre, sino también el monto que supuestamente le debe al Estado. Lo cual también afectaría su derecho fundamental de intimidad, debiendo guardar el Estado esa información como confidencial.

C. El segundo contraste planteado es entre los arts. 277 y 277-A CT y el derecho a la autodeterminación informativa —art. 2 inc. 1º Cn. —.

a. En primer término, el pretensor consideró que el art. 277 CT infringe el art. 2 inc. 1º Cn. porque la Dirección General de Impuestos Internos “divulga la información de las personas que se encuentran en mora con la Administración Tributaria”, lo que impide “ponderar el derecho a la autodeterminación informativa contra otro derecho que persiga un interés general al publicar dicha información”. Por tanto, “si no hay una finalidad determinada en la norma impugnada para divulgar el listado de sujetos que tienen deudas firmes, líquidas y exigibles a favor de la Administración Pública, el legislador está infringiendo con dicha norma el derecho que tienen las personas —naturales y jurídicas— de autodeterminar si desean o no que esa información salga a la luz pública”. En consecuencia, “el art. 277 CT violenta el derecho constitucional a la autodeterminación informativa de las personas, ya que no se establece el objetivo real y efectivo que persigue la realización de las publicaciones anuales de personas que tienen deudas con la Administración Tributaria (finalidad); pero sobre todo, porque en la faceta material de este derecho, la publicación mencionada le impide controlar la información que de él obtienen otras personas, pues la divulgación se realiza sin su consentimiento”.

b. En lo atinente a la aparente contravención del art. 277-A CT al art. 2 inc. 1º Cn., el peticionario razonó que dicha disposición deja al arbitrio de la Dirección General de Impuestos Internos qué extractos de las resoluciones, sentencias y fallos serán publicados

anualmente en dos diarios de mayor circulación, es decir, no existe control que determine qué datos se van a publicar respecto a la persona señalada como morosa; y esta no puede decidir qué datos de la resolución que le atañen pueden o no ser divulgados. Añadió que si el individuo no le ha otorgado autorización al Estado, no puede hacer pública información que le pertenece a la persona. Por tanto, “el legislador hubiera establecido en la disposición impugnada qué extractos de las resoluciones mencionadas podían ser publicados (si es que el fin es meramente jurisprudencial) o qué datos que pertenecen a las personas se pretende publicar”. Y concluyó que “el art. 277-A CT es inconstitucional por violentar el derecho a la autodeterminación informativa, pues no establece la finalidad ni los mecanismos de control para obtener autorización de cada individuo de que sean publicados sus datos”.

*D.* Asimismo, el ciudadano Guerrero Urbina arguyó que los arts. 277 y 277-A CT quebrantan la prohibición de penas infamantes —art. 27 inc. 2º Cn.—.

Luego de reseñar el desarrollo histórico de las penas infamantes y explicitar los efectos que tales sanciones implican para las personas, el actor sostuvo que la prohibición contenida en el parámetro de control es aplicable al ámbito tributario. Manifestó que el art. 277 CT vulnera la prohibición constitucional de penas infamantes, ya que “la pena [...] es la condena al pago del adeudo al fisco, cobrado por el medio idóneo”. En ese sentido, dijo que “si la supuesta infracción cometida por el contribuyente es meramente económica, por los principios de razonabilidad y ponderación, la pena o sanción debe ser igual, es decir, de carácter patrimonial. Y por el principio de proporcionalidad la pena o sanción debe versar sobre el monto patrimonial que se le imputa por el no pago al fisco”.

En ese orden, expuso que el art. 277 CT no menciona que la divulgación de los deudores en los medios de comunicación sea una sanción, pero al exponer esta información al conocimiento del público, se está violando la fama, honorabilidad y buen nombre de una persona —natural o jurídica—, con esto se crea una sanción velada, pues afecta otros aspectos de la persona aparte del aspecto patrimonial, que es el que proporcionalmente debería ser afectado, por lo que pone en riesgo la reputación de la persona y afecta drásticamente otros aspectos de su vida. Consecuentemente, el actor señaló que un aspecto relevante a considerar es que el objeto de control no prevé el supuesto de que, luego de la divulgación, la persona cumpla la sanción económica. Por tanto, se observa una pena desproporcional a la sanción que razonablemente se le tendría que aplicar si hubiera infringido una norma tributaria.

Finalmente, sostuvo que el art. 277-A CT es inconstitucional porque contraviene el art. 27 inc. 2º Cn. La razón es que con las divulgaciones a que alude se limitan los principios constitucionales de razonabilidad, ponderación y proporcionalidad. Una sanción que debería ser solo económica agrava los aspectos emocional y personal de un individuo. Así, el demandante advirtió que la publicación puede considerarse una pena adicional que se relaciona con la intimidad y propia imagen del deudor, configurándose una doble

sanción. Agregó que “la publicación de datos de las personas a quienes el fisco le reclama algún monto de dinero, solo puede tener por finalidad señalar públicamente dicha infracción y causarle un desprestigio social, familiar o comercial, agravando la pena económica ya estipulada en la resolución”.

E. Por otra parte, el ciudadano Guerrero Urbina planteó la inconstitucionalidad por omisión del art. 277-A CT, ya que, a su juicio, dicho precepto legal vulnera el derecho a la intimidad —art. 2 inc. 2° Cn. —.

Desde tal perspectiva, mencionó las condiciones que deben cumplirse para analizar este tipo de inconstitucionalidad. Así, el derecho fundamental que se vulnera con la omisión de la norma impugnada es el derecho a la intimidad, específicamente por la exposición de información privada y personal por parte de la Administración Tributaria, quien tendría la obligación de guardar el secreto tributario. Y es que, alegó, “el legislador no ha regulado qué extractos de las resoluciones o sentencias deben ser publicadas, dejando al arbitrio de la Administración Tributaria, y específicamente a la Dirección General de Impuestos Internos una facultad discrecional de decidir qué datos se van a divulgar, dejando desprotegido el derecho fundamental de la intimidad que tienen los individuos sobre sus propios datos”. Sin embargo, la Constitución tácitamente le impuso al legislador que regulara el procedimiento para la obtención de los montos que los contribuyentes considera que le adeuda al Estado. Pero con la publicidad de los extractos de las resoluciones, sentencias administrativas y judiciales, el legislador está dejando amplia puerta para que la Administración Tributaria viole el derecho fundamental de intimidad, al no restringirle qué datos pueden aparecer en los extractos que ordena publicar.

2. Por su parte, el actor del proceso 141-2014 adujo que el art. 277-A CT es inconstitucional por los siguientes motivos:

A. Relacionó lo que, a su juicio, constituían los “elementos esenciales” a saber: el *elemento objetivo* es la publicación de extractos de resoluciones de tasación de tributos y de liquidación de multas, de decisiones administrativas y fallos judiciales, así como de avisos a la Fiscalía General de la República. El *elemento subjetivo* es la publicación de decisiones de la Dirección General de Impuestos Internos, del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y de avisos a la Fiscalía General de la República. Luego, el *contenido publicitario*, constituido por la publicación del nombre de los sujetos pasivos, los montos determinados como tasación de impuestos o liquidación de multas y el nombre del funcionario que suscribe la decisión. Además, la *amplitud de la publicación*, que se extiende a dos diarios de circulación nacional y al sitio web del Ministerio de Hacienda. Por último, el *elemento temporal*, referido a cada año en los periódicos de circulación nacional y en el sitio web en períodos menores. Afirmó que el real contenido normativo del art. 177-A CT provoca: a) incertidumbre sobre las resoluciones, sentencias y avisos a divulgar, pues

no se establecen parámetros objetivos para determinar cuáles de ellas serán publicadas; b) autorización para divulgar datos no definitivos, ya que las decisiones a publicar son susceptibles de impugnación en sede judicial; y, c) distorsión del contenido publicado, pues se permite la selección de extractos de las decisiones concernidas.

B. Seguidamente, sostuvo que el objeto de control conculca el art. 2 inc. 1° Cn., en relación el derecho a la protección jurisdiccional, pues establece que la Dirección General de Impuestos Internos divulgará, mediante publicación en periódicos de circulación nacional o en el sitio web del Ministerio de Hacienda, extractos de resoluciones de tasación de tributos y multas, sentencias del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas, así como avisos que remita a la Fiscalía General de la República. Esto significa que se harán públicas resoluciones administrativas de tasación de impuestos e imposición de multas que todavía pueden ser objeto de impugnación en sede judicial. Es evidente que se persigue generar un obstáculo o desincentivo de acceso a la vía judicial, “en procura de coaccionar al contribuyente para que, en lugar de acudir a la vía judicial, opte por el pago a la Administración Tributaria y así evitar la publicación de resoluciones tributarias que le afecten; entonces, la publicación de las resoluciones administrativas no definitivas enerva el derecho a la protección jurisdiccional”.

C. Por otra parte, el solicitante afirmó que el art. 277-A CT vulnera el derecho al honor consagrado en el art. 2 inc. 2° Cn.

Alegó que este derecho se extiende a las personas jurídicas en lo relativo a la fama, imagen comercial y buen nombre o prestigio; pues aunque el honor tiene una íntima conexión con la dignidad de la persona humana, ello no impide que se extienda su protección a las personas jurídicas de Derecho Privado (asociaciones, sociedades, fundaciones, etc.). Añadió que si bien desde la perspectiva subjetiva antes reseñada dicho derecho es incompatible con la idea de persona jurídica, la consideración es diferente al entender el honor en su sentido objetivo, el cual es un presupuesto necesario para regular la gestión de una persona jurídica. Así, por ejemplo, una sociedad mercantil puede verse afectada en su fama o imagen comercial cuando es objeto de señalamientos, por parte de un ente público, de que los bienes que ofrece o los servicios que presta son de deficiente calidad.

También apuntó que en el caso de asociaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales o fundaciones, estas pueden sufrir menoscabos en su buen nombre o prestigio ante la sociedad cuando son víctimas de acusaciones que ponen en entredicho el cumplimiento de sus fines o manejo de los fondos que reciben. En estos últimos supuestos, en definitiva, sí es posible afirmar la titularidad del derecho al honor por parte de las personas jurídicas, ya que el desmerecimiento en la consideración ajena sufrido por una persona jurídica impide que esta pueda desarrollar libremente las actividades tendientes a lograr sus fines. El pleno ejercicio de sus derechos por parte de las personas jurídicas de

Derecho Privado les garantizará libertad de actuación. Particularmente, las personas jurídicas deben gozar de aquellos derechos que sean medios o instrumentos necesarios para la obtención de su finalidad. Para ello deben gozar de ciertos derechos fundamentales como el derecho al honor. Pero no debe olvidarse que cualquier reconocimiento de derechos fundamentales a las personas jurídicas parte de concebir a estas como instrumentos al servicio de los intereses de las personas naturales que las crearon.

Entonces, aseveró que desde la perspectiva objetiva del derecho al honor, no es posible restringirlo a un interés exclusivamente individual, en tanto que los grupos y organizaciones también son sensibles a la consideración que la comunidad o entorno social tenga sobre ellos. Por ello, el derecho al honor de las personas jurídicas, específicamente de las sociedades mercantiles, es indicativo de la protección de la imagen corporativa de la sociedad. El derecho al honor está directamente vinculado con el momento histórico y el entorno cultural en el que se produce; por tanto, al enjuiciar la constitucionalidad del art. 277-A CT es preciso remitirse a la sociedad salvadoreña y el estado actual de las posibilidades de divulgación de la calidad que se atribuye a una persona natural o jurídica. En el presente caso, tomando en cuenta que la publicación puede referirse a un estado de morosidad e insolvencia, realizada por un ente oficial que cuenta con un alto grado de credibilidad, se estimará certera, exacta y completa.

En efecto, alegó, es necesario tener en cuenta “el régimen legal de publicaciones” contenido en el objeto de control, que se caracteriza por: a) autoriza la publicación de extractos de resoluciones, sentencias y avisos, por lo que la información a divulgar y publicar será parcial; b) permite la publicación de resoluciones y avisos que pueden carecer de firmeza; y c) dicha la publicación tiene carácter masivo. Elementos que evidencian que la finalidad de tales publicaciones es incidir en la consideración que el conglomerado social tiene respecto del contribuyente cuya información se publica. El examen de constitucionalidad del art. 277-A CT debe enfocarse en “determinar si el contenido publicado (en los términos que autoriza la disposición impugnada) es viable de producir una afectación en la reputación, fama o buen nombre que goza la persona sobre la cual recae la publicación y si la misma produce o no, una inadecuada consideración y valoración de la persona, con el riesgo de generar un menosprecio social”. Ello porque permite la divulgación de información parcial, lo que puede hacer que se pierda el sentido de la situación tributaria del contribuyente o degenere en una apreciación distinta a la real; asimismo, permite la publicación de situaciones tributarias susceptibles de impugnación o sujetas a control administrativo y/o judicial.

2. En atención a lo anterior esta sala resolvió lo siguiente:

A. En auto de 12-XII-2014, emitido en el proceso con referencia 136-2014, se advirtió que el motivo de inconstitucionalidad central alegado consistía en que los arts. 277 y 277-A CT transgreden los derechos a la intimidad y a la autodeterminación informativa

—art. 2 inc. 1° y 2° Cn.—, debido a que las disposiciones legales impugnadas permiten: (i) hacer del conocimiento general, por distintos medios de comunicación, datos específicos de los contribuyentes que están en mora con la Administración Tributaria y Aduanera —el nombre o denominación del contribuyente y el monto de lo adeudado— y (ii) divulgar extractos de diversas resoluciones administrativas y jurisdiccionales, sin que se especifique en la ley qué parte de dichas providencias se divulgará; todo lo anterior con ausencia de una justificación razonable y de una autorización expresa por parte del sujeto pasivo.

a. Al respecto, se indicó que únicamente se analizaría la supuesta transgresión a lo prescrito en el art. 2 inc. 1° Cn. en lo que respecta al derecho a la autodeterminación informativa, por lo que se unificaría su conocimiento. La razón para esta unificación es que, ante la invocación simultánea de preceptos constitucionales genéricos y otros más concretos en los cuales se refleja la misma confrontación normativa, debe darse preferencia a los últimos. Y la supuesta infracción al derecho a la intimidad constituye un enfoque genérico del mismo planteamiento sostenido respecto del derecho a la autodeterminación informativa. Así, respecto del contraste normativo planteado por el actor entre los arts. 277 y 277-A CT y el art. 2 inc. 1° Cn. —derecho a la autodeterminación informativa—, se estableció que se dirimiría la posible vulneración al citado derecho fundamental bajo el supuesto de que no existe una finalidad que justifique hacer públicos datos que posee la Administración Tributaria —nombres de los contribuyentes y cantidades adeudadas por estos— y no se ha detallado qué información se publicará en los extractos de las diferentes resoluciones administrativas y jurisdiccionales con relación a obligaciones de los contribuyentes pendientes de pago.

b. Acerca de la vulneración del art. 27 inc. 2° Cn., se indicó que no se había expuesto claramente un contraste normativo porque los motivos de inconstitucionalidad se fundamentan principalmente en la supuesta vulneración al principio de proporcionalidad de la pena, así como en su particular percepción acerca de cuál debería ser la naturaleza jurídica de la sanción a imponer, lo cual no guarda ninguna relación con el contenido de la disposición constitucional que sugiere como parámetro de control, por lo que se declaró improcedente este punto.

c. Asimismo, en cuanto a la inconstitucionalidad por omisión del art. 277-A CT respecto del derecho a la intimidad —art. 2 inc. 2° Cn.—, se advirtió que no se había formulado una argumentación suficiente de contraste entre el artículo impugnado y la disposición constitucional invocada como parámetro de control, porque la demanda no contenía argumentación sobre: (i) la existencia de un mandato constitucional de regular los aspectos supuestamente omitidos y (ii) la forma en que la omisión alegada impedía la eficacia de la Constitución. Solo se planteó la existencia de una omisión legislativa porque la disposición impugnada no establece qué tipo de información se incluirá en los extractos de las resoluciones y sentencias de la Administración Tributaria y de la Sala de lo

Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se divulgarán; por tanto, se declaró improcedente en este punto.

B. Por otra parte, en el proceso 141-2014 se pronunció auto de 29-V-2015, en el que se indicó que el peticionario requería la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 277-A CT por la aparente vulneración a los derechos a la protección jurisdiccional y al honor —art. 2 Cn.—.

a. Sobre la vulneración del derecho a la protección jurisdiccional que se fundamentaba en la supuesta coacción sobre el contribuyente para que, en lugar de acudir a la vía judicial, opte por el pago a la Administración Tributaria y así evitar la publicación de resoluciones tributarias que le afecten, esta sala advirtió la atribución de un contenido normativo no derivable del texto del objeto de control, ya que del tenor de la disposición no se colige que el pago de lo tasado o multado impida la publicación de las resoluciones concernidas. Se agregó que del texto tampoco se infería que debían publicarse las resoluciones impugnadas jurisdiccionalmente, en el texto de la disposición no hay elemento alguno que sustente tal aserto. Por ello, este tribunal descartó el alcance prescriptivo atribuido al art. 277-A CT y se declaró improcedente lo argüido en este punto de la pretensión.

b. En lo que respecta al otro punto alegado, este tribunal encontró configurado el contraste normativo planteado entre el art. 277-A CT y el derecho al honor —art. 2 inc. 2° Cn.—, y el examen constitucional se circunscribió a determinar si las publicaciones que autoriza el art. 277-A CT vulneran el derecho al honor en relación con la reputación, fama o buen nombre de la persona sobre la cual recae la publicación; ya que permite la divulgación de información parcial, lo que puede hacer que se pierda el sentido de la situación tributaria del contribuyente o degenere en una apreciación distinta a la real; asimismo, admite la publicación de situaciones tributarias que no están firmes, sino que son susceptibles de impugnación en sede administrativa y judicial.

3. De conformidad con el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, la Asamblea Legislativa rindió los informes requeridos, en los siguientes términos:

A. En el proceso 136-2014 sostuvo:

a. Que para delimitar el derecho a la autodeterminación informativa es necesario tener presente el contexto en que se utilizan o pretenden utilizarse los datos. Por lo que el grado de intimidad o sensibilidad de las informaciones no depende solo de su afectación a la esfera íntima sino de la finalidad para la cual se usan. El derecho en mención puede ejercerse como, (i) facultad de rectificación, integración y cancelación para asegurar la calidad de los datos, que incluye el derecho de modificar los datos erróneos o incompletos y cancelar o anular los datos irrelevantes o desactualizados y (ii) el derecho de conocer la transmisión de los datos hacia terceros, que implica saber de forma anticipada la finalidad perseguida por la base de datos, la posibilidad de poner en circulación la información

personal y conocer la institución responsable del banco de datos (en este caso el Ministerio de Hacienda).

Luego, se refirió al principio de veracidad y exactitud de la autodeterminación informativa, que requiere la correspondencia entre el discurso que alude a la realidad y el que transmite al receptor de la información, debiendo asegurarse de que los datos registrados son verdaderos o correctos. Además, los datos deben estar actualizados, y no responder a una situación anterior a la recogida e inexistente en el momento. Por ello el Ministerio de Hacienda debe y tiene cuidado de incorporar a la base de datos de las personas que tienen deudas pendientes a las que ciertamente poseen tal calidad, por lo que se corrobora y actualiza la información a publicar en virtud de los preceptos impugnados, pues “en el momento que el contribuyente esté al día con sus obligaciones tributarias dicho ministerio procederá a retirarlo de la lista de personas que tiene deuda con el erario público”.

Igualmente, sobre la divulgación de extractos de las resoluciones de tasación de tributos y multas, de las sentencias emitidas por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y Aduanas y la Sala de lo Contencioso Administrativo en esta materia, así como de los casos en que se dé aviso a la Fiscalía General de la República, señaló que es una facultad válida del Ministerio de Hacienda, que no vulnera la Constitución ni el derecho a la autodeterminación informativa, pues son datos relacionados con el aludido ministerio y resoluciones de carácter jurisdiccional, que incluyen datos que no son sensibles, tales como los nombres de los sujetos pasivos y el valor determinado. Además, aunque el ámbito de protección del derecho de autodeterminación informativa incluye muchas facultades, tal protección no es ilimitada, ya que “están obligados a la comunicación, que se desarrolla en el tráfico informático de datos personales. De ahí que el individuo tiene que tolerar límites a su derecho de autodeterminación informativa, por razón del interés general”. El legislador cuenta con un amplio margen de acción en la búsqueda de fines que no estén proscritos constitucionalmente o que no sean manifiestamente incongruentes con el trasfondo axiológico de la Constitución —citó la Inc. 84-2006— y en este contexto puede limitar el derecho en mención, debido a que las personas “están inmersas en un proceso de comunicación con sus semejantes que las obliga al intercambio de datos y a su procesamiento” —relacionó la Inc. 5-93—.

*B.* En el proceso 141-2014, la Asamblea Legislativa expuso:

Que era necesario recordar “el lugar que ocupan las finanzas públicas en las funciones del Estado”. El objeto de la actividad tributaria es financiar los gastos públicos, que es requerido para la seguridad del Estado, y que se pone en peligro cuando se merman sus ingresos. Así, cuando se decreta una medida cautelar que suspende los efectos de una ley tributaria, se “afectan servicios esenciales que afectan a la población, en tanto se impide el ingreso de fondos necesarios para la actividad misma del Estado”.

Luego, sobre las publicaciones parciales autorizadas por el objeto de control, expuso que la extensión de las resoluciones y los expedientes administrativos o judiciales, impide su publicación íntegra. Ello desvirtúa la afirmación del demandante de que la publicación parcial pretenda conculcar el derecho al honor de los contribuyentes. Además, dichas publicaciones permitirán a los contribuyentes conocer cómo se resuelven los incidentes sobre las situaciones tributarias irregulares. Y es que el Estado se enfrenta a múltiples formas de evasión fiscal y a complejas estructuras de deducción de costos ilegítimos, disfrazadas con argucias aparentemente legales, cuya finalidad es evitar el pago de impuestos.

Sobre la publicación de situaciones jurídicas que aún no están firmes, adujo que se “pretende hacer creer que la universalidad de los contribuyentes, acuden a impugnar en distintas vías las resoluciones de tasación o multas. Ciertamente todo proceso sea judicial o administrativo, para estar constitucionalmente configurado, debe contemplar la posibilidad de impugnación, lo cual está presente en el esquema tributario salvadoreño, pero no todos los contribuyentes hacen uso de tal prerrogativa pues algunos advierten la inexistencias de elementos fácticos o jurídicos a su favor”. Aunque hay grandes contribuyentes que sí lo hacen, pero suelen ser personas jurídicas que actúan como personas anónimas de derecho privado, por lo que no se puede identificar a sus propietarios. Además, vista la importancia de las finanzas públicas para el adecuado financiamiento del Estado, la tributación trasciende del interés particular de cada contribuyente, “por lo que no se viola derecho alguno a aquellos contribuyentes que se coloquen en situación irregular con la administración tributaria”. La jurisprudencia constitucional ha insistido en la dimensión constitucional del derecho de acceso a la información pública, de manera que todos los ciudadanos somos fiscalizadores del aparato público, en cuyos elementos sensibles se encuentra el adecuado uso de los fondos estatales. Si todos somos fiscalizadores, por lo que podemos demandar acceso a la información, todos podemos demandar información sobre la manera en que utilizan los impuestos; también la ciudadanía debe conocer a los contribuyentes que pagan sus impuestos y quiénes, por cualquier motivo o argucias, evaden su cumplimiento.

Por otra parte, añadió que el art. 277-A CT no regula “la formulación de informaciones falsas, parciales o manipuladas, que no corresponden al ejercicio de un derecho, ya que está dirigido a establecer un marco de transparencia en las actuaciones que realiza la Administración Tributaria salvadoreña, como garantía a la población en general que tiene derecho a estar informada de la gestión que realizan sus gobernantes y además que, en una expresión de equidad, que garantiza a las grandes mayorías, que el trabajo de dicha Administración Tributaria no tiene sesgos ni distinguos, informando a la población elementos que evidencien que en el ejercicio de sus funciones no existen sectores

económicos que no están siendo fiscalizados” —resaltado suprimido—. Y la publicación de extractos de las resoluciones no implica la atribución de morosidad.

En ese sentido, alegó que la intención del precepto impugnado no es falsear la verdad, sino comprometerse con ella, facilitando el conocimiento de su gestión al público interesado en ello. De manera que el daño al honor que se atribuye al art. 277-A CT está relacionado con la imputación de una falsedad, la intención de causar daño y humillar, lo cual no es el objeto de la norma discutida. Asimismo, el art. 18 Cn. y otros instrumentos de origen internacional regulan la “transparencia”, desarrollan los derechos de acceso a la información pública y a la participación ciudadana, del cual se deriva el derecho a conocer la información de la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos. Y con ello se fortalece a las instituciones públicas, a la democracia y al Estado de Derecho. De manera que el precepto impugnado no contiene vicios de constitucionalidad.

4. El Fiscal General de la República rindió su opinión contemplada en el art. 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales con los siguientes argumentos:

A. a. Primeramente, en la Inc. 136-2014 afirmó que la protección del derecho a la autodeterminación informativa no es ilimitada, por lo que el individuo debe tolerar ciertas cargas sobre su derecho por razones de interés general, teniendo en consideración los principios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad.

b. En cuanto a los arts. 277 y 277-A CT, adujo que el primero no generaba mayor complejidad, en cambio, el segundo amplía la información sujeta a divulgación, concretamente correspondía analizar si la publicación del nombre y monto que adeuda el sujeto pasivo afecta ilegalmente sus derechos fundamentales. Refirió que el derecho a la autodeterminación informativa puede ser restringido o limitado por la finalidad que persigue la recolección y administración de los datos personales, la cual debe ser legítima, explícita y determinada. Para tal efecto, el legislador debe tener en cuenta no solo el principio de proporcionalidad, sino también el derecho general del ciudadano a la libertad frente al Estado, que solo puede ser restringido por el poder público cuando sea indispensable para la protección del interés general —cita sentencia de Amp.142-2012—. Toda persona debe participar en el financiamiento del Estado de acuerdo con su capacidad económica. Por ende, la moralidad del sujeto pasivo de la obligación tributaria le afecta no solo a este sino a toda la sociedad, pues la actividad financiera tiene muchos fines que favorecen la igualdad material de los ciudadanos. Asimismo, dado que el cumplimiento de la obligación de tributar es indispensable para la gestión pública y la satisfacción de los fines del Estado, a la Administración tributaria se le conceden potestades para determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y sancionar el incumplimiento de dicho deber y de las obligaciones que la situación tributaria implica, y ello pone de manifiesto el interés público concernido. Además, la morosidad puede esconder una forma de evasión fiscal y eso afecta los principios morales y éticos de solidaridad y justicia social e incide negativamente en las

prestaciones sociales de las clases más desprotegidas de la población y puede provocar una eventual afectación del patrimonio de terceros que decidieran realizar negocios con los deudores del Estado, desconociendo tal situación.

Pese a ello, sostuvo que el Estado no debe divulgar datos como el monto de la deuda, que pongan en riesgo a sus deudores, pero, si ha acreditado jurídicamente que la deuda es real, firme, líquida y exigible, sí podría publicar que determinadas personas son sus deudoras. Ello, dado que dicha divulgación legítima permitirá informar al resto de ciudadanos para tomar decisiones en cuanto a la disposición de sus derechos patrimoniales, pues la esencia del pago de una deuda tributaria implica el incumplimiento del deber constitucional de contribuir con el financiamiento del gasto público y el Estado debe contar con herramientas de presión y coerción que le permitan, directa o indirectamente, hacer efectivo el cobro de las cantidades de dinero que se le adeuden en concepto de tributos. Asimismo, el deber de confidencialidad de la Administración no puede ser invocado por las personas que han sido vencidas en juicio e incumplen su obligación tributaria.

Concluyó que el art. 277-A es inconstitucional, específicamente en cuanto a la posibilidad de publicar los montos de las deudas, por el riesgo que significa para la seguridad del gobernado la difusión de esa información. Y respecto de la potestad de publicar información de presuntos deudores, cuando aún no se ha establecido con firmeza que han incumplido sus obligaciones. Por eso, deberá publicar solo los datos que sean relevantes para los fines que persigue.

*B. a.* Por otra parte, en la Inc. 141-2014 dijo que era importante examinar si la publicación regulada en el art. 277-A CT es necesaria y proporcional en relación con los derechos al honor y a recurrir, considerando que aún no existe la declaratoria de firmeza de deudas líquidas y exigibles, debiendo referirse el nombre de las personas deudoras del Estado cuando se haya establecido tal calidad luego de agotarse las instancias y con la firmeza que prescribe el art. 277 CT. Entonces, la medida será necesaria en virtud de: (i) la existencia de otros medios y (ii) la posibilidad de que esos medios puedan calificarse como eficaces para promover el fin constitucional perseguido. Y el juicio de necesidad ha de relacionarse con el análisis de proporcionalidad en relación con medios alternativos para lograr el fin perseguido que pueden resultar menos ventajosos o ineficaces respecto de la promoción del bien constitucional concernido.

Entonces, es preciso determinar si la ampliación de la información a divulgar regulada por el art. 277-A CT afecta ilegalmente derechos fundamentales. Para ello hay que considerar que en “razón del deber constitucional de contribuir a los gastos públicos, el ordenamiento atribuye a la Administración Tributaria potestades para determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de dicho deber y de las obligaciones que la situación tributaria implica” y tal circunstancia revela el interés público involucrado, que origina la obligación de ejecutar acciones necesarias para recaudar los

tributos, ya que la morosidad afecta el citado interés público, y también puede esconder una evasión fiscal y una eventual afectación al patrimonio de terceros que, desconociendo tal situación, realicen negocios con los deudores del Estado.

Así, adujo que las infracciones tributarias no solo implican una violación al deber de contribuir sino que también denota una conducta contraria a principios morales y éticos que guían la conducta de los administrados. La morosidad que conduce a la evasión fiscal afecta los principios de solidaridad y justicia social e incide negativamente en las prestaciones sociales reguladas a favor de las clases más desprotegidas de la población. Por lo que es válido publicar la información a la que alude el art. 277 CT; no así los datos a los que menciona el art. 277-A CT, pues se trata de deudas de presuntos deudores, ya que tal condición no se ha establecido con firmeza. Además, con ello se puede, eventualmente, afectar el honor y el buen nombre de la persona involucrada, quien podría incoar procesos judiciales contra los funcionarios públicos involucrados, tales como procesos de rectificación, exigencias de indemnización o la persecución de delitos en materia penal. Por tanto, consideró que el art. 277-A CT es inconstitucional.

**II.** Reseñados los argumentos de los demandantes, los informes de la Asamblea Legislativa y las opiniones del Fiscal General de la República, se señalará el orden en que será expuesta la fundamentación de la decisión de fondo a emitir. Primeramente, (III) se efectuarán algunas consideraciones sobre el derecho a la autodeterminación informativa en general, y particularmente en materia fiscal; luego, (IV) se hará referencia al derecho de acceso a la información pública; seguidamente, (V) se efectuarán algunas consideraciones acerca del derecho al honor y su relación con las deudas al fisco; a continuación, (VI) se aludirá la interpretación constitucional; asimismo, (VII) se analizará el contenido normativo de las disposiciones objeto de control, se examinará si es posible interpretarlos conforme con la Constitución; y, a la luz de las consideraciones efectuadas, se analizarán los argumentos de los intervinientes para establecer si las publicaciones reguladas en los preceptos impugnados vulneran los derechos contrapuestos. Y con base en ello, (VIII) dictar el fallo que de acuerdo con la Constitución corresponda.

**III.** Para delimitar el derecho a la autodeterminación informativa en materia fiscal es preciso efectuar algunas consideraciones generales.

*I. A.* Esta sala ha sostenido —verbigracia en sentencia de 11-III-2015, Amp. 749-2014— que tal derecho, que se colige del art. 2 inc. 1° Cn., tiene por objeto preservar la información de las personas que se encuentra en registros públicos o privados, especialmente la almacenada a través de medios informáticos, frente a su utilización arbitraria, sin que se requiera el carácter de privado de tales datos. Entonces, el ámbito de protección del aludido derecho no puede entenderse limitado a los denominados datos sensibles o íntimos, pues lo decisivo para fijar su objeto es la utilidad y el tipo de procesamiento que de la información personal se pretende hacer.

B. Asimismo, en la sentencia del 20-X-2014, Amp. 142-2012, se indicó que la autodeterminación informativa tiene dos facetas o dimensiones: (a) material (preventiva), relacionada con la libertad del individuo con relación a sus datos personales, y (b) instrumental (protectora y reparadora), referida al control que la resguarda y restablece en caso de restricciones arbitrarias.

a. En cuanto a su dimensión material, el derecho en análisis pretende satisfacer la necesidad de las personas de preservar su identidad, en caso de posible revelación y uso de los datos que les conciernen, y de protegerlas de la ilimitada capacidad de archivarlos, relacionarlos y transmitirlos. En tal virtud, la persona adquiere una situación que le permite: definir la intensidad con que desea que se conozcan y circulen, tanto su identidad como otras circunstancias y datos personales; y combatir las inexactitudes o falsedades que afecten dicha información y defenderse de cualquier utilización abusiva, arbitraria, desleal o ilegal que quiera hacerse de esos datos. Tales objetivos se consiguen por medio de la técnica de protección de datos. La técnica de protección de datos, a su vez, integra un conjunto de derechos subjetivos, deberes, principios, procedimientos, instituciones y reglas objetivas. Entre algunos de los derechos o modos de ejercicio de la dimensión material se pueden mencionar:

(i) La facultad de conocer, en el momento específico de la recolección de datos, el tipo de información personal que se va a almacenar, cuál es la finalidad que se persigue con su obtención y procesamiento, a quién se le hace entrega de esos datos, y quién es el responsable del fichero donde se resguardan, para poder realizar cualquier oposición, modificación o alteración de aquellos.

(ii) La potestad de la persona de saber si los datos que le conciernen son objeto de uso o tratamiento por terceros en bancos de datos automatizados.

(iii) La libertad de la persona de acceder a la información, a fin de comprobar si se dispone de ella, y de conocer su origen y la finalidad que se persigue con su almacenamiento.

(iv) El derecho a la rectificación, integración o cancelación de los datos, para asegurar su calidad y el acceso a ellos. Ello exige, primero, la modificación de la información consignada erróneamente y la integración de la que está incompleta; segundo, la cancelación o anulación de datos, por la falta de relevancia o actualidad de la información para los fines del banco de datos o para permitir al titular que recupere la información de cualquier dato de su personalidad y de su intimidad o privacidad que figuren en la memoria informática o en el fichero respectivo.

(v) El derecho de conocer la transmisión de datos personales a terceros, lo que implica no solo conocer de forma anticipada la finalidad perseguida con la base de datos —por ejemplo, que implique la posibilidad de poner en circulación la información

personal—, sino también obtener de los responsables de los ficheros, la noticia completa de los destinatarios de la información y con qué extensión, uso y finalidad.

b. Sobre la dimensión instrumental del derecho a la autodeterminación informativa se ha sostenido en la citada jurisprudencia, que constituye el derecho al control de la información personal sistematizada o contenida en bancos de datos informáticos o ficheros. De ahí que ante esa necesidad de vigilancia, este derecho posea un contenido múltiple e incluya algunas facultades relacionadas con esa finalidad de control, las cuales se manifiestan, básicamente, en aquellas medidas estatales de tipo organizativo y procedimental indispensables para la protección del ámbito material del derecho asegurado constitucionalmente. Por tanto, la fuerza obligatoria de este derecho se manifiesta, en primer lugar, en la prohibición de emitir normas contrarias a la Constitución. Tal precisión resulta necesaria debido a que, no obstante tratarse de un derecho con ciertos aspectos prestacionales —que requieren de configuración legal para su completa efectividad—, este desempeña una función de reacción directa en caso de no contar con el desarrollo legislativo idóneo.

Este derecho también implica un modo de ejercicio que se desarrolla, primordialmente, como una exigencia de que existan instituciones y procedimientos para la protección y control de los datos frente al Estado y los particulares. Así, la faceta instrumental del derecho a la autodeterminación informativa no supone solo una barrera al legislador. Por el contrario, su plena eficacia requiere de la intervención legislativa, en virtud de que tal derecho no puede quedar suficientemente protegido con la mera abstención por parte de los poderes públicos, sino que el logro de ese objetivo implica, principalmente, el desarrollo de pretensiones de control y seguridad en el manejo de los datos personales.

A partir de la naturaleza dual del mencionado derecho —tanto de su significación como de sus finalidades—, se infiere que su garantía no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por los individuos, sino que ha de ser asumida por el Estado mediante la creación de un ámbito de protección mucho más operativo en las medidas legislativas que lo desarrollan. En efecto, el legislador es quien se encuentra obligado a llevar a cabo las delimitaciones de las esferas individuales requeridas por la faceta instrumental —de protección y reparación— y, de tal manera, configurar una parte sustancial del derecho a la autodeterminación informativa. Cuando la Constitución ordena a los poderes públicos la operatividad normativa de un derecho —tal como lo requiere el contenido del derecho a la autodeterminación informativa—, esos poderes están obligados a establecer las condiciones para llevarla a cabo y, en aquellos supuestos en los que su abstención implica o involucra un daño o menoscabo para dicho derecho, la jurisdicción constitucional puede constatar la existencia de una protección deficiente y, por tanto, establecer su vulneración.

C. Las actividades relacionadas con el derecho en cuestión se rigen, entre otros, por los principios de finalidad en la recolección de la información; pertinencia de la información; transparencia sobre el tipo, dimensión, uso y fines del procesamiento de datos; sujeción al fin del procesamiento; prohibición del procesamiento de datos para almacenarlos con el fin de facilitar la verificación de un tratamiento de datos no autorizado posterior y la prohibición de la construcción de perfiles a partir del procesamiento de datos personales y el principio de olvido —o de temporalidad—.

D. Es preciso señalar que la titularidad del derecho a la autodeterminación informativa corresponde tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, ya que, si el objetivo y función de los derechos fundamentales es la protección integral de la persona humana —ya sea a título individual o como parte de la colectividad—, es posible que las organizaciones que las personas naturales crean para la protección de sus intereses, sean titulares de ciertos derechos fundamentales, en tanto y en cuanto estos protejan su propia existencia e identidad, a fin de asegurar el libre desarrollo de su personalidad y autonomía. De ahí que las personas jurídicas también pueden actuar como titulares del derecho a la autodeterminación informativa respecto de aquellos datos que por su naturaleza le sean aplicables y que sean propios de la naturaleza de la entidad jurídica.

E. Finalmente, cabe apuntar que el derecho a la autodeterminación informativa no es ilimitado en su ejercicio, ya que se encuentra limitado por los demás derechos fundamentales e intereses jurídicos constitucionalmente protegidos; límites que, a su vez, podrán ser legítimos y necesarios si cumplen otros requisitos constitucionales, tales como el principio de reserva de ley. De manera que el legislador deberá determinar cuándo concurre un interés o derecho que justifica la restricción del derecho a la autodeterminación informativa y las condiciones en que ha de ejecutarse.

2. A. Las consideraciones anteriores son plenamente aplicables al ámbito fiscal, es decir, a la información recolectada y procesada con propósitos tributarios. Y es que, *la relación establecida entre la administración tributaria y la persona no surge por la voluntad de esta, sino en virtud de una obligación jurídica vinculada con aspectos vitales de la comunidad política organizada, como el financiamiento de los gastos públicos*. Así, aunque dicha relación se base en cuestiones patrimoniales, no se trata de un ámbito privado, sino de una faceta en que la persona —natural o jurídica— resulta obligada a colaborar en el financiamiento del Estado a través del pago de tributos, y para ello es obligada a proporcionar datos sobre sí, por lo que debe garantizársele todas las facultades de control sobre tales datos que devienen del derecho a la autodeterminación informativa.

B. En ese sentido, el derecho a la autodeterminación informativa en materia tributaria *precisa distinguir la información fiscal de la información puramente financiera*, pues, aunque ambas muestren una naturaleza patrimonial, los fines que persiguen son esencialmente distintos: en la primera se trata de un fin recaudatorio y concierne al interés

público de todos los contribuyentes en la financiación del Estado; mientras que en la segunda, se trata de un interés económico particular. Tales distinciones deben considerarse en el momento de establecer el alcance en el ejercicio de los derechos vinculados, pudiendo soportar gravámenes mayores cuando esté de por medio el interés público y siendo injustificado ceder la información así recabada a otros entes que no persiguen los mismos objetivos. Entonces, las limitaciones que pueda soportar el derecho a la autodeterminación informativa en materia fiscal no pueden extenderse automáticamente a otros ámbitos, de manera que las autoridades administrativas deben administrar la información cuidando de no lesionar el derecho, ya sea a través de una falta de reserva o por su cesión indebida a un ente privado o público que no persigue los mismos fines.

C. Ahora bien, en términos generales, dentro de la información que debe administrarse respetando los estándares del aludido derecho, se encuentran los datos personales de los contribuyentes —personas físicas o jurídicas—, tales como: el nombre o razón social, el domicilio particular, los gastos médicos y en educación, las donaciones y la adquisición de bienes muebles o inmuebles; además, datos contables que pueden derivarse de las declaraciones o retenciones tributarias.

Es preciso indicar que todas las implicaciones del derecho a la autodeterminación informativa en materia fiscal deben conciliarse con el respeto de otros derechos, tal como el derecho de acceso a la información pública. La información fiscal es de orden oficial por cuanto se trata de datos en poder del Estado, y la protección de estos resguarda la relación entre la autoridad fiscal y los contribuyentes; de manera que al momento de establecer y ponderar limitaciones al derecho de autodeterminación informativa, debe considerarse que están de por medio el interés del sujeto sobre la información particular que le ha suministrado al Fisco, el interés público de la Administración respecto de tal información, y el interés del resto de la colectividad en la información concernida. Pero ninguno de dichos intereses es absoluto, por lo que es posible que el interés público sobre la situación fiscal de una persona prime respecto del derecho de autodeterminación informativa que pueda tener sobre sus datos fiscales o viceversa.

**IV.** Según el esquema establecido para esta sentencia, ahora corresponde referirnos al derecho de acceso a la información pública.

1. Esta sala ya ha determinado —sentencia de 5-XII-2012, Inc. 13-2012— que el derecho de acceso a la información se adscribe al art. 6 inc. 1° de la Cn., que regula la libertad de expresión, y está además reconocido en los arts. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este derecho fundamental, como parte de la libertad de expresión, tiene como presupuesto el derecho a investigar, buscar y recibir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea esta pública o privada, y que tenga interés público. Así, este derecho implica el libre acceso de las personas a las

fuentes de información que contengan datos de relevancia pública. La protección constitucional de la búsqueda y obtención de información se proyecta frente a los poderes públicos —órganos del Estado, sus dependencias, instituciones autónomas, municipalidades— y cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos o bienes del Estado o que en general ejecute actos de la Administración. Ello, teniendo en cuenta el principio democrático del Estado de Derecho o República como forma de Estado —art. 85 Cn.—, que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos —sentencia de 25-VIII-2010, Inc. 1-2010—.

En ese sentido, aunque este derecho esté vinculado con la libertad de expresión y con otros principios constitucionales, ello no niega su carácter de derecho fundamental, lo que, entre otras cosas, acarrea estas consecuencias: (a) la prohibición de alterar su contenido esencial, tanto en su interpretación como en su regulación; (b) el reconocimiento de su dimensión objetiva o institucional, con sus implicaciones prestacionales y de garantía; (c) la directiva de su armonización, balance o equilibrio con otros derechos en conflicto; y (d) el reconocimiento de su fuerza expansiva y optimizadora. Por tanto, la facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder del Estado implica el correlativo deber estatal de garantizar su entrega oportuna, y justificar o fundamentar la negativa o imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución. Y es que toda persona tiene el derecho a conocer la manera en los gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, y de ello deriva el derecho de acceso a la información pública. Además, la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno, sino a la titularidad que se tiene sobre este derecho fundamental. Los servidores públicos disponen de la información precisamente en su calidad de delegados del pueblo o representantes de los ciudadanos —sentencia de 5-XII-2012, Inc. 13-2012—.

2. A. Entre los principios rectores del derecho en cuestión se encuentra el de máxima divulgación. Aparece reconocido expresamente en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación” —sentencia de 19-IX-2006, *caso Claude Reyes y otros*—, de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones” —sentencia de 24-XI-2010, *caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*—. También la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos de 8-VI-2010 parte de este principio, ya que regula “la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en

posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”, y expresamente indica que se rige por “el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”.

B. Así, el Estado se ve obligado, entre otras medidas, *a suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa*, por lo menos, en cuanto a: (a) la estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos —por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozca la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.

Por tanto, 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.

3. De conformidad con lo anterior, este tribunal ya ha señalado que el derecho de acceso a la información pública no es absoluto, sino que puede estar sometido a ciertas excepciones, ya que existen objetivos estatales legítimos, valores o bienes jurídicos igualmente relevantes que podrían verse perjudicados por la publicación de información especialmente delicada. La definición de estos intereses en tensión plantea un desafío muy complejo, y por ello, las causas de restricción al derecho en análisis, que permiten negar la información solicitada, deben estar previstas en una ley formal que además sea previa, escrita y estricta, con fundamento en el principio de máxima divulgación —Inc. 13-2012—.

En efecto, la reserva de información y la consecuente negación del acceso a ella es una limitación al ejercicio de este derecho y, como tal, debe ser debatida y aprobada por los

representantes de quienes se verán afectados, en un procedimiento que precisamente se caracteriza por ser público y transparente. La necesidad de una ley formal contribuye a la seguridad jurídica respecto al ejercicio de ese derecho y respecto a las facultades del Estado para restringirlo, ya que prohíbe la creación arbitraria de barreras al acceso informativo mediante decisiones estatales distintas a las leyes emitidas por el Legislativo. Asimismo, *la ley que regule el asunto debe establecer que la reserva sobre la información se mantendrá únicamente durante el tiempo en que la publicación pueda efectivamente incidir en los intereses que con ella se protegen; entonces, la negativa de dar la información debe tener un plazo razonable, y una vez vencido, se deberá permitir el acceso a dicha información.*

V. Efectuado lo anterior, es preciso realizar algunas consideraciones acerca del derecho al honor en relación con las deudas al fisco.

1. La naturaleza del derecho al honor está relacionado con determinadas circunstancias históricas, sociales y culturales de cada comunidad jurídica organizada, por lo que su conceptualización o definición habrá de tomar en cuenta tales circunstancias, que son relativas y cambiantes en el transcurso del tiempo, dependiendo del lugar de que se trate.

Este tribunal también se ha referido a la distinción entre una perspectiva subjetiva y una perspectiva objetiva para definir el derecho en análisis —sentencia de 18-XII-2001, Amp. 227-2000—. Desde la primera, el honor consiste en el sentimiento de aprecio que una persona tiene de sí misma. Desde la segunda, el honor consiste en la reputación, fama o buen nombre de los que goza un individuo frente a los otros. Y es que todo ser humano tiene derecho a ser tratado de manera compatible con su dignidad. Por ello se debe asegurar que toda persona en la sociedad reciba la consideración y valoración adecuadas a su dignidad y a sus derechos fundamentales. En todo caso, no debe olvidarse que en cierto modo cada persona “construye” su honor ante los demás, a través de sus actuaciones y opiniones.

En términos más concretos, se ha sostenido que el honor es el derecho fundamental de toda persona a no ser humillada ante sí o ante los demás. La afectación típica al honor se produce cuando un sujeto se expresa de otro despectivamente —insulto—, o le atribuye una cualidad —ridiculización o desprestigio— que afectan su estimación propia o aprecio público. Todas las personas son titulares de este derecho y gozan de protección en toda circunstancia; lo cual implica que tienen derecho de estar protegidas contra cualquier ataque ilegal, arbitrario y abusivo, y solo en casos de extrema necesidad, y cuando exista un legítimo interés público o para proteger y garantizar otros derechos fundamentales, puede limitarse este derecho por disposición de la ley. Pero es objeto de protección, tanto en lo que cada persona cree que vale frente a los demás, como respecto de lo que los demás consideran que vale una persona en términos morales —Inc. 91-2007—.

2. Es preciso apuntar que toda persona, natural o jurídica, es titular del derecho al honor, pues aunque tiene una íntima conexión con la dignidad de la persona humana, ello no impide que se extienda su protección a las personas jurídicas de Derecho Privado —asociaciones, sociedades, fundaciones, etc.—. Al respecto, si bien tal derecho, desde la perspectiva subjetiva reseñada, es incompatible con la idea de persona jurídica, la consideración es diferente al entender el honor en su sentido objetivo, el cual es un presupuesto necesario para regular la gestión de una persona jurídica. Entonces, es posible afirmar la titularidad del derecho al honor por parte de las personas jurídicas, en cuanto se refiere al buen nombre, prestigio o fama comercial o industrial por parte de las personas jurídicas, ya que el desmerecimiento en la consideración ajena sufrido por una persona jurídica impide que esta pueda desarrollar libremente las actividades tendientes a lograr sus fines. Pero no debe olvidarse que cualquier reconocimiento de derechos fundamentales a las personas jurídicas parte de concebir a estas como instrumentos al servicio de los intereses de las personas naturales que las crearon —sentencia de 14-VII-2015, Amp. 167-2013—.

3. En ese sentido, es preciso evaluar la incidencia que sobre el derecho al honor pueda tener la atribución de deudas en mora o de otros comportamientos irregulares en materia fiscal. Para ello es útil considerar que la participación en la financiación del Estado a través del pago de tributos por todas las personas —naturales o jurídicas— con capacidad adquisitiva es un asunto pacíficamente aceptado en la sociedad salvadoreña. Las cargas tributarias y el pago de tales erogaciones puede considerarse parte de los deberes jurídicos asumidos por la colectividad como imprescindibles para la propia existencia del ente estatal y para la consecución de los fines ligados al bien común que le justifican —art. 1 Cn.—. Por tanto, si el pago de los tributos es considerado como algo positivo, *contrario sensu*, su impago podría ser calificado como algo negativo, antiético, deshonroso, contrario a la idea de honor.

Ahora bien, dicho asunto tiene trascendencia pública, por lo que, con miras en la consecución de otros bienes constitucionales, tales como el derecho de acceso a la información pública y todos los intereses que este propicia, en principio, es constitucional el acceso a la información tributaria relacionada con deudas con el fisco u otros comportamientos irregulares de carácter tributario. Sin embargo, ya que el acceso o divulgación de esta información puede afectar la imagen, la reputación y el buen nombre, es decir, el honor de una persona, pero dado que dicha información también concierne a intereses públicos, *lo que se requiere es que se cumpla intensamente con el deber de verificación de la información*. El derecho al honor de los involucrados obliga a las autoridades a mostrar un riguroso cuidado respecto de la veracidad y exactitud de este tipo de información.

**VI.** Según el orden propuesto, corresponde efectuar algunas consideraciones jurisprudenciales sobre la interpretación conforme con la Constitución.

Al respecto, esta sala ha sostenido —verbigracia, en sentencia de 12-XI-2010, Inc. 40-2009— que entre los diferentes significados que pueden atribuirse a una disposición legal, debe escogerse la norma que mejor se acomode a la Ley Suprema, a fin de dar una solución jurídica al caso. Tal medida se fundamenta, tanto en el principio de unidad del ordenamiento jurídico, como en el de supremacía constitucional, que se proyecta sobre las leyes, condicionando el sentido que cabe atribuirles.

En ese orden, el efecto práctico que dicha máxima tiene en el control constitucional es que, “en los casos en que la apertura en la formulación lingüística de una determinada prescripción permita el ‘juego interpretativo’, el juzgador debe buscar un entendimiento de tal disposición que la acomode al sentido de la Constitución, manteniendo la imperatividad de la ley en aquellas posibilidades interpretativas que no contradigan a la Ley Suprema” —sentencia de 5-XII-2006, Inc. 21-2006—. Dicha técnica ha sido utilizada por este tribunal en varios procesos de inconstitucionalidad y en la sentencia de 20-VII-1999, pronunciada en el proceso de Inc. 5-99, entre otros.

**VII.** Corresponde ahora (1) analizar el contenido normativo de las disposiciones objeto de control; (2) verificar si su tenor admite que se le interprete conforme con la Constitución; y (3) examinar los argumentos de los intervinientes en el presente proceso; a fin de establecer si las publicaciones reguladas en los preceptos impugnados vulneran los derechos invocados.

*I. A.* El art. 277 CT regula la facultad de la “Administración Tributaria”, específicamente la Dirección General de Impuestos Internos, de difundir, a través de cualquier medio de comunicación, los nombres de los sujetos pasivos que tienen deudas firmes, líquidas y exigibles con el fisco. Tal divulgación se efectuará anualmente según los lineamientos que para ello se determinen o en un periodo menor, en el sitio web del Ministerio de Hacienda. Así, se advierte que la disposición analizada faculta a una entidad del área fiscal del Estado para publicar datos personales de los contribuyentes, tales como su nombre. Además, la publicación del nombre se origina y asocia con la circunstancia de *estar en deuda con la Administración Tributaria*, en concreto respecto de las deudas que en el momento de efectuar dicha publicación estén firmes, líquidas y exigibles. Se trata entonces de información que la entidad fiscal ha obtenido en razón de sus funciones recaudatorias. Y la revelación de tal información se habilita por ley, por lo que no requiere de la autorización de los sujetos involucrados.

*B.* Por su parte, el art. 277-A CT establece que la Dirección General de Impuestos Internos podrá proceder a dos supuestos de publicaciones: el primero, respecto de los *extractos* de las resoluciones de tasación de tributos, de resoluciones de multas, de las sentencias emitidas por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas y los fallos de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre impuestos y multas; el segundo, relacionado con la divulgación de los casos en los que se dé aviso o remita

información a la Fiscalía General de la República. En todas las publicaciones se consignarán los nombres de los sujetos pasivos, el valor determinado y los nombres de los funcionarios firmantes. Asimismo, se establece que tal divulgación se efectuará anualmente en dos diarios de circulación nacional o en un periodo menor en el sitio web del Ministerio de Hacienda.

Entonces, también en este precepto se advierte la facultad para que una entidad del sector fiscal del Estado publique datos personales de los contribuyentes, entre ellos, su nombre. Además, habilita la publicación de otra información de índole fiscal, a saber:

a. *Tasación de tributos* que opera al final de un proceso de *fiscalización por parte de la Administración Tributaria*, en el que se determina el monto del tributo que debe pagar el contribuyente, proceso que tiene lugar cuando la autoridad considera que aquel omitió, presentó la declaración tributaria correspondiente de forma extemporánea o imprecisa —arts. 90 inc. 6°, 195 inc. final, 173 y siguientes CT—. Se trata, por tanto, de información de carácter estrictamente tributario, generada dentro de un procedimiento administrativo en el que, en principio, ha intervenido o ha podido intervenir el obligado.

b. *Multas* que, en principio, se aplican únicamente ante el incumplimiento o infracción de una obligación tributaria, y que se rigen por el principio de reserva de ley respecto de su configuración y procedimiento de aplicación, y previo a su aplicación se realiza un procedimiento que permite la intervención del afectado —arts. 6 letra c y 259 y siguientes CT—. También en este caso la información relacionada tiene una naturaleza tributaria vinculada con las facultades propias de la entidad en cuyo poder se encuentra.

c. *Sentencias emitidas por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas*, que es el órgano administrativo competente para conocer de los recursos de apelación que interpongan los sujetos pasivos contra las resoluciones definitivas en materia de liquidación de oficio de tributos e imposición de sanciones que emita la Dirección General de Impuestos Internos; además, para conocer el recurso de apelación de las resoluciones definitivas que emita la Dirección General de Aduanas en materia de liquidación de oficio de tributos, imposición de sanciones, valoración aduanera, clasificación arancelaria y origen de las mercancías —art. 1 de la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos—. Por tanto, también en este supuesto la publicación recae sobre información puramente fiscal, generada en la tramitación de un recurso que implica el desarrollo de la labor de un ente público y que es interpuesto por la persona a la que se refiere dicha información.

d. *Los fallos de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre impuestos y multas*, tribunal al que le corresponde decidir las controversias que se susciten en relación con la legalidad de los actos de la Administración Pública —art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa—, dentro de la cual se ubican las entidades que conforman la Administración Tributaria. De manera que la información a publicar en este supuesto

también tiene un carácter estrictamente tributario, relacionado con impuestos y multas tributarias; e igualmente, dicha información se genera en virtud de un proceso judicial en el que las partes cuentan con las garantías relacionadas con el proceso constitucionalmente configurado.

e. El precepto en comento también habilita la divulgación en los casos en los que se dé aviso o remita información a la Fiscalía General de la República. Tales supuestos han sido enumerados en la normativa tributaria y se vinculan con las atribuciones constitucionales de la Fiscalía, a quien le corresponde —entre otros cometidos— defender la legalidad y los intereses del Estado y de la Sociedad, defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios, promover la acción penal de oficio o a petición de parte, etc. —art. 193 Cn.—; por lo que ha de intervenir en el cobro de las deudas tributarias y en la persecución de los delitos de tipo fiscal —arts. 23, 150, 270, 270-A, 270-B, 183, 196, 245, 257 y otros, CT—. Por tanto, también estas publicaciones se vinculan con información originada en la propia labor de entes públicos, derivada del ámbito tributario, aunque trasciendan a otras áreas jurídicas.

f. Finalmente, se advierte que el precepto analizado no determina si las resoluciones y sentencias referidas son definitivas, es decir, si al momento de su publicación ya tienen firmeza. Tampoco establece cuál es el contenido de los extractos que han de publicarse, limitándose a señalar que tales publicaciones deberán contener los nombres de los sujetos pasivos, el valor determinado y los nombres de los funcionarios firmantes. La disposición no es enfática en determinar si la publicación será respecto de todas las resoluciones y sentencias o solo de algunas de ellas.

2. Ahora bien, la apertura del art. 277-A CT podría llevar a interpretar que es posible la publicación de resoluciones y sentencias que aún sean controvertibles por la vía recursiva. Asimismo, que el contenido de los extractos a publicar podrá ser seleccionado según el arbitrio de la autoridad respectiva, sin que sea requerido que refleje lo esencial de la totalidad de la providencia concernida. Tampoco determina que deben publicarse todas las resoluciones y sentencias sobre la materia. La interpretación anterior reñiría, entonces, con los derechos invocados por los actores, así:

A. Respecto del derecho a la autodeterminación informativa, la habilitación para que se publique una situación fiscal atribuida a una persona específica cuando aún puede ser modificada, representa un infracción a la *dimensión material* del derecho, pues se permitiría la divulgación de datos susceptibles de ser revertidos por la vía recursiva, con lo cual se volverían inexactos o falsos, pues ya no se corresponderían con la real situación tributaria de la persona. Pero al ser publicados antes de que sean definitivos escaparían del control que a su titular le atribuye el citado derecho, pudiendo generar un gravamen desproporcional sobre este, por lo que dicha interpretación podría infringir el contenido normativo de tal derecho. Sin embargo, el texto de la disposición no establece que la

publicación de las resoluciones y sentencias relacionadas deban hacerse antes de que adquieran firmeza, por lo que esta interpretación debe desecharse.

Así, el art. 277-A CT debe interpretarse de conformidad con el derecho a la autodeterminación informativa, y de su texto es viable concluir *que dichos proveídos podrán publicarse solo cuando estén firmes, es decir, cuando ya no sean susceptibles de impugnación*, tal como lo regula el art. 277 CT respecto de las deudas con el fisco. Sentido que también converge con el derecho al honor, pues este requiere que la información que pueda resultar desfavorable al prestigio o reputación de una persona, pero que tenga interés público, sea rigurosamente verificada antes de permitir su acceso o divulgación.

B. Acerca de los extractos a publicar, ya se advirtió que uno los significados que puede atribuírsele al art. 277-A CT es que la autoridad encargada podrá seleccionar, según su parecer, párrafos de las resoluciones y sentencias. Ello también implicaría una facultad excesiva que podría afectar algunas manifestaciones del derecho a la autodeterminación informativa, ya que este derecho tiene por objeto preservar la información, no necesariamente íntima, de las personas que se encuentra en registros públicos o privados *frente a su utilización arbitraria*, siendo decisivo conocer a priori el *tipo de procesamiento que se le dará a la información*.

Además, interpretar que el art. 277-A CT permite que la autoridad administrativa seleccione a su arbitrio qué segmentos de las resoluciones quiere publicar colisiona con el derecho de acceso a la información pública, e implicaría soslayar el principio de máxima difusión, que regula la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, de manera que cualquier información en manos de instituciones públicas *sea completa, oportuna y accesible*. Por tanto, esta interpretación debe descartarse, pues permitiría una difusión sesgada de la información, que frustraría el fin del derecho de acceso a la información pública, en los términos expuestos en el considerando IV de esta sentencia.

Sin embargo, el término *extracto*, en su sentido literal significa resumir un escrito, expresando de manera precisa únicamente lo más sustancial de este. El extracto de una resolución o de una sentencia supone el resumen de esta, en la que se sintetizan los elementos fácticos y jurídicos debatidos, la solución adoptada por la autoridad decisora y los motivos por los cuales se arribó a aquella. Así se asegura que los extractos a publicar divulgarán una información resumida, pero íntegra, del sentido en que se resolvió el asunto, permitiendo que la colectividad controle la actuación pública que se verificó en ese caso y que se identifiquen los criterios que justifican tales decisiones. Consecuentemente, también este mandato admite una interpretación conforme con la Constitución.

C. Por último, también debe interpretarse que la publicación aludida por el art. 277-A CT recaerá sobre *todas las resoluciones de tasación de tributos, de resoluciones de multas, de las sentencias emitidas por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de*

*Aduanas, y de los fallos de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre impuestos y multas*, pues si las autoridades fiscales deciden qué tipo de resoluciones y sentencias va a publicar y cuáles no, se estaría negando el acceso *completo* a dicha información pública. Y es que, como se indicó en el considerando VI de esta sentencia, en virtud de los principios de unidad del ordenamiento jurídico y de supremacía constitucional, de entre los varios entendimientos posibles de una disposición objeto de la interpretación, debe escogerse el que mejor se acomode a la Constitución.

3. Referido lo anterior, y a fin de decidir la constitucionalidad de los objetos de control, corresponde examinar los argumentos de los intervinientes en el presente proceso.

A. Sobre el art. 277 CT se argumentó:

a. La parte actora planteó la supuesta transgresión del derecho a la autodeterminación informativa porque posibilita hacer del conocimiento general, por distintos medios de comunicación, datos específicos de los contribuyentes que están en mora con la Administración Tributaria y Aduanera: el nombre o denominación del contribuyente y el monto de lo adeudado. Respecto de ello, la autoridad emisora del precepto normativo sostuvo que no vulnera tal derecho porque se cumple con el principio de veracidad y exactitud. El Ministerio de Hacienda cuida de incorporar a la base de datos de las personas que tienen deudas pendientes a las que ciertamente poseen tal calidad, por lo que se corrobora y actualiza la información a publicar. El Fiscal General de la República, por su parte, afirmó que la protección del derecho a la autodeterminación informativa no es ilimitada, y que el individuo debe tolerar ciertas cargas sobre su derecho por razones de interés general; luego argumentó que el asunto tributario muestra un interés público esencial pues involucra el deber constitucional de contribuir con el financiamiento del Estado, por lo que la colectividad tiene derecho de conocer quiénes son los morosos con el fisco y tomar decisiones informadas.

b. Esta sala considera atendibles los argumentos de las aludidas autoridades, pues si bien el derecho a la autodeterminación informativa comporta una serie de facultades a favor de su titular y múltiples obligaciones para el Estado, este derecho debe conciliarse con otros tales como el derecho de acceso a la información pública, que es requerido para el establecimiento de la democracia. Así, aunque las publicaciones previstas en el art. 277 CT incluyan el nombre o razón social, que es un dato personal que goza de la protección de aquel derecho, en ese caso se advierte que la información que se divulga también concierne a intereses públicos, por lo que se requiere que se cumpla intensamente con el deber de verificación de la información. Circunstancia que, cuando dicha información sea el objeto mismo de una resolución administrativa o judicial que ya está firme, se tiene por demás acreditada.

En este caso se trata de información que proviene de una facultad pública consumada: la actividad recaudatoria fiscal, que efectivamente es un asunto de interés

colectivo. Además, cuando se trata de procesos judiciales o administrativos fenecidos, en los que lo resuelto ya no está sujeto a debate sino que está firme, la información consta en archivos que son de acceso al público e incluso, en lo que respecta a lo resuelto por una autoridad judicial, y particularmente la Sala de lo Contencioso Administrativo, han sido consignados en formatos digitales que se mantienen en un sitio web que también es de acceso al público —la página web del Centro de Documentación Judicial de la Corte Suprema de Justicia— para facilitar su difusión. De tal manera, la publicidad de la información contenida en las sentencias emitidas por alguna autoridad judicial, que está regulada en el objeto de control, *no genera un gravamen nuevo sobre los derechos de los sujetos involucrados*, aunque dicha publicación se sume a los otros medios de acceso aludidos, y con ello se facilite el acceso del público a tales datos, actividad que se sujeta a los mandatos que pueden derivar del principio de máxima difusión de la información pública.

Por ende, la divulgación autorizada por la disposición legal objeto de control, no implica una restricción inconstitucional del derecho a la autodeterminación informativa, pues es una medida que se relaciona con información *estrictamente tributaria*, generada dentro de un proceso o procedimiento de carácter público y su difusión se corresponde con otros intereses constitucionales como el principio de máxima difusión que rige al derecho de acceso a la información pública, en los términos apuntados en el apartado IV de esta sentencia; debiendo, por tanto, descartarse la inconstitucionalidad alegada.

B. Sobre el art. 277-A CT se ha argumentado:

a. Los actores alegaron la vulneración del derecho a la autodeterminación informativa porque no se ha detallado qué información se publicará en los extractos de las diferentes resoluciones administrativas y jurisdiccionales relacionadas con las obligaciones de los contribuyentes pendientes de pago. Asimismo, sostuvieron la vulneración del derecho al honor en relación con la reputación, fama o buen nombre de la persona sobre la cual recae la publicación, ya que se permite la divulgación de información parcial, lo que puede hacer que se pierda el sentido de la situación tributaria del contribuyente o degenera en una apreciación distinta a la real. Además, consideraron que admite la publicación de situaciones tributarias que no están firmes, sino que son susceptibles de impugnación en sede administrativa y judicial. La Asamblea Legislativa aludió el derecho de acceso a la información pública y que todos los ciudadanos son fiscalizadores del aparato público, por lo que se puede demandar acceso a la información sobre los impuestos, acerca de su utilización, de los contribuyentes que pagan sus impuestos y aquellos que evaden su cumplimiento. Argumentó que la publicación de situaciones jurídicas que aún no están firmes no es inconstitucional porque no todos los contribuyentes utilizan los recursos. Y que la extensión de las resoluciones y los expedientes administrativos o judiciales impide su publicación íntegra. Además, descartó el daño al honor que se atribuye al art. 277-A CT,

pues no contempla imputaciones falsas que busquen causar daño y humillar a las personas. Por su parte, el Fiscal General de la República consideró que el art. 277-A es inconstitucional respecto de la potestad de publicar información de presuntos deudores, cuando aún no se ha establecido con firmeza que han incumplido sus obligaciones. Consideró que podía referirse el nombre de las personas deudoras del Estado cuando se haya establecido tal calidad luego de agotarse las instancias y con la firmeza que prescribe el art. 277 CT, no así los datos a los que alude el art. 277-A CT, pues se trata de deudas de presuntos deudores. Además, con ello puede afectarse el honor y el buen nombre de la persona y suscitar la incoación de procesos judiciales contra los funcionarios públicos involucrados.

b. Ahora bien, advierte esta sala que los intervinientes basan sus argumentos de inconstitucionalidad en una interpretación del objeto de control que ha sido descartada por este tribunal, en los términos consignados en el acápite 2 de este considerando, en el que ya se interpretó el art. 277-A CT de conformidad con los derechos a la autodeterminación informativa y al honor, de manera que debe interpretarse que los *proveídos en cuestión podrán publicarse únicamente cuando ya que estén firmes. Y los extractos de las resoluciones o sentencias a publicar son el resumen de estas, en el que se sinteticen los elementos fácticos y jurídicos debatidos, la solución adoptada por la autoridad decisora y los motivos por los cuales se arribó a aquella.* Debiendo, además, publicarse *todas las resoluciones de tasación de tributos, de resoluciones de multas, de las sentencias emitidas por el Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas y los fallos de la Sala de lo Contencioso Administrativo sobre impuestos y multas.* Y puesto que los motivos de inconstitucionalidad planteados se basan en una interpretación del objeto de control que ha sido descartada por este tribunal, corresponde también descartar los argumentos aportados por los intervinientes y desestimar la inconstitucionalidad alegada.

**VIII.** Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

**Falla:**

1. *Declárase* que en el art. 277 del Código Tributario reformado por el Decreto Legislativo n° 763, de 31-VII-2014, publicado en el Diario Oficial n° 142, Tomo 404, de 31-VII-2014 *no existe la inconstitucional alegada* en relación con el derecho a la autodeterminación informativa previsto en el art. 2 inc. 1° Cn., pues se relaciona con información estrictamente tributaria, originada dentro de un ámbito público y su difusión se corresponde con otros intereses constitucionales como el derecho de acceso a la información pública.

2. *Declárase* que en el art. 277-A del Código Tributario *no existe la inconstitucional alegada* en relación con los derechos a la autodeterminación informativa y al honor,

regulados respectivamente en los incs. 1° y 2° del art. 2 Cn., por cuanto el objeto de control admite la interpretación conforme con la Constitución.

3. *Notifíquese* la presente sentencia a todos los intervinientes.

4. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.