

58-2007

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y un minutos del día ocho de marzo de dos mil trece.

El presente proceso ha sido promovido por el ciudadano Boris Rubén Solórzano, presidente y representante legal de la Asociación Salvadoreña para la Protección de Datos e Internet (INDATA), a fin que este Tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, de los arts. 14, 15 y 18 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional (en adelante “LOSEN”), emitida por Decreto Legislativo n° 1784, de 21-III-1955, publicado en el Diario Oficial n° 69, tomo 167, de 18-IV-1955, por la supuesta violación al art. 2 de la Constitución (“Cn.”, en lo que sigue).

Las disposiciones impugnadas prescriben:

Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional

“Art. 14. Todas las oficinas del Estado, inclusive las del Servicio Exterior, los organismos autónomos y, en general, todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas o residentes en el país, están obligadas a suministrar a la Dirección General de Estadística y Censos, con la regularidad y término prudencial que ella fije, los datos que requiera el servicio estadístico nacional, y no podrán excusarse de esta obligación.”

“Art. 15. La infracción al artículo anterior hará incurrir a los respectivos jefes de oficinas, organismos, asociaciones, corporaciones y fundaciones, lo mismo que a las personas naturales en una multa de diez a cien colones por la primera vez; de cien a quinientos por la segunda; de un mil por cada una de las siguientes, sin que dicha sanción los exima de la obligación de suministrar los datos que requiera el servicio estadístico nacional.

En igual pena incurrirán cuando la información que suministren a la Dirección General de Estadística y Censos fuere notoriamente falsa.”

“Art. 18. Los datos que recopile la Dirección General de Estadística y Censos son absolutamente reservados. No podrán utilizarse para fines de tributación fiscal o investigaciones judiciales, y sólo se publicarán los resúmenes numéricos que contribuyan de manera absolutamente impersonal, a la mejor información y a la solución de los distintos problemas de orden económico social que confronten el Estado y los particulares.

A fin de garantizar el secreto estadístico, se prohíbe a la Dirección General de Estadística y Censos suministrar o proporcionar datos en contravención a lo preceptuado en el inciso anterior.

La infracción a lo dispuesto en este artículo será castigada conforme a lo dispuesto en el Capítulo IV del Código Penal.”

Han intervenido en el proceso el mencionado ciudadano, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Analizados los argumentos y considerando:

I. En el trámite del proceso los intervinientes manifestaron:

1. El ciudadano Boris Rubén Solórzano manifestó que, a partir de la sentencia de 15-XII-1983 pronunciada por el Tribunal Constitucional Federal Alemán, el derecho a la autodeterminación informativa se perfiló como la facultad de disponer de los propios datos

y que las limitaciones de este derecho solo son admisibles en el marco de un interés general superior y necesitan un fundamento legal basado en la Constitución que debe corresponder al imperativo de claridad normativa inherente al Estado de Derecho.

Expuso que la autodeterminación informativa persigue garantizar a la persona el poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para la dignidad; asimismo, sostuvo que el objeto de protección del derecho fundamental no se reduce a los datos íntimos de la persona, sino también a cualquier tipo de dato personal, sea íntimo o no, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos fundamentales.

La jurisprudencia establecida en el Amparo 118-2002 –alegó– caracterizó a la autodeterminación informativa como una manifestación del derecho a la *intimidad* y consiste en que el individuo pueda controlar el uso o tratamiento de la información que se encuentra en registros públicos o privados, a fin de impedir una lesión a su esfera jurídica frente a su utilización arbitraria.

A partir del acceso a la información –dijo– existe la posibilidad de solicitar la corrección, actualización, modificación y eliminación de los datos, por lo que los arts. 14, 15 y 18 LOSEN vulneran el derecho a la autodeterminación informativa en los siguientes términos:

A. El art. 14 LOSEN establece que todas las oficinas del Estado inclusive las del Servicio Exterior, los organismos autónomos y en general todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas o residentes en el país, están obligadas a suministrar los datos que requiera el servicio estadístico nacional a la Dirección General de Estadística y Censos, con la regularidad y término prudencial que ella fije, y no podrán excusarse de esta obligación.

La norma impugnada obliga al ciudadano a revelar sus datos sin su consentimiento, sin especificar qué tipo de datos son los que se recopilarán, bajo pena de multa, según lo prevé el art. 15 LOSEN.

Según el actor, con base en los referidos preceptos, el 12-V-2007 se inició el VI Censo de Población y V de Vivienda, cuya boleta de recolección de datos contenía preguntas no relacionadas con estadísticas de población y vivienda, sino con la esfera privada de las personas como el *origen racial o étnico, religioso, sexo, lugares de trabajo, lugares de estudios, problemas legales (reclusiones), ayuda e ingresos económicos, hijos vivos o muertos, empleado o desempleado y correo electrónico*, y ello porque el art. 14 LOSEN no hace una delimitación clara de los datos que pueden ser recopilados, situación que propicia la creación de perfiles de los ciudadanos.

Afirmó que los datos de carácter personal solo pueden recogerse para finalidades determinadas, explícitas y legítimas, y los titulares tienen derecho a ser informados de

modo expreso, preciso e inequívoco en su recolección, entre otras cosas, de la finalidad a la que se destinarán; datos que, además, únicamente pueden ser cedidos o comunicados a un tercero con el previo consentimiento del interesado.

B. El art. 18 LOSEN –alegó– establece que los datos que recopile la Dirección General de Estadística y Censos son *absolutamente reservados, incluso para su titular*, lo que va en contra del derecho a tener acceso a ellos y ejercer un control. Si al ciudadano se le niega el control sobre sus datos, se vulnera el derecho a la autodeterminación informativa, porque desconoce quiénes acceden a ellos y qué tipo de perfil se les ha creado.

Así, en virtud de las anteriores razones, pidió se declarara la inconstitucionalidad por vicios en su contenido de los arts. 14, 15 y 18 LOSEN.

2. Por resolución del 25-VI-2009, esta Sala inició el trámite del presente proceso circunscribiendo el control de constitucionalidad a la supuesta violación al art. 2 Cn., en cuanto al derecho a la autodeterminación informativa y a la protección de datos personales y se requirió a la Asamblea Legislativa, autoridad demandada, que rindiera el informe que prescribe el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

3. Al pronunciarse sobre los tópicos relacionados, la Asamblea Legislativa expresó que no existe la inconstitucionalidad planteada, ya que estos datos sirven para establecer las circunscripciones electorales que determinará la ley, pues la base del sistema electoral es la población. Por otra parte, acotó que *no es obligación proporcionar todos los datos, sino solamente aquellos que son necesarios, puesto que la persona puede reservarse los datos que considere podrían dañar su intimidad*.

En cuanto al art. 18 LOSEN, sostuvo que a partir de dicho precepto normativo deberá entenderse que los datos que se recopilan son absolutamente reservados por la Dirección de Estadística y Censos, en consecuencia, no existe la violación o vulneración al derecho a la intimidad.

4. En el traslado que le fue conferido, el Fiscal General de la República sostuvo esencialmente que los censos constituyen los principales medios para reunir estadísticas básicas de población y vivienda, y forman parte de un programa integrado de reunión y recopilación de datos destinados a obtener una fuente amplia de información para los planes de desarrollo económico y social, fines administrativos, evaluar las condiciones de los asentamientos humanos, realizar investigaciones y para usos comerciales, entre otros.

Así –agregó–, las preguntas o tópicos incluidos en los censos representan aquellos aspectos que se relacionan con el nivel de vida de la población, y que son de importancia para la Administración Pública, para luego sintetizarlos y analizarlos. Con base en ellos, se pueden elaborar políticas institucionales que ayuden a mejorar ese nivel de vida poblacional.

A su juicio, el art. 14 LOSEN no violenta el orden constitucional, ya que el Estado debe de asegurar una base real de la cual partan sus políticas institucionales en beneficio de la colectividad. Asimismo, y con arreglo al mismo fundamento, sostuvo que la sanción contemplada en el art. 15 LOSEN asegura que las personas e instituciones que proporcionen esa información, lo hagan de forma veraz y completa; pues de lo contrario, la elaboración de los planes estratégicos del gobierno se fundamentaría en datos irreales que llevarían a la implementación ineficaz de los fondos estatales.

En cuanto al art. 18 LOSEN, afirmó que los datos recopilados por los censos son datos estadísticos y –como tales– sólo importan las cifras globales, es decir, un censo no debe preocuparse por los datos individuales cuando las personas son unidades primarias o elementos de la población estudiada, pues no tienen que ser tomados en consideración más que para ser sometidos a las oportunas operaciones matemáticas.

Con estos argumentos el Fiscal General solicitó que se declare que en las disposiciones impugnadas no existe la inconstitucionalidad alegada por el demandante en este proceso.

II. Habiendo expuesto los argumentos formulados por los intervinientes, a continuación (III) se abordará el derecho a la autodeterminación informativa y (IV) la labor estadística, como insumo para la planeación estatal y su incidencia en el derecho a la autodeterminación informativa. Luego, se hará referencia a la posibilidad de limitar el derecho a la autodeterminación informativa, atendiendo a la finalidad de la recolección de los datos personales. Finalmente, (V) se analizarán los motivos de inconstitucionalidad expuestos por los demandantes y se pronunciará el fallo correspondiente.

III. 1. A. A pesar de que la Constitución no lo establece explícitamente, la autodeterminación informativa es un auténtico derecho fundamental que esta Sala ha derivado del valor seguridad jurídica (sentencia de 4-III-2011, Amp. 934-2007) y cuyo anclaje constitucional es el art. 2 Cn.

De acuerdo con el valor seguridad jurídica, existe una tendencia a prever instrumentos de protección jurídica para el logro de derechos o bienes constitucionales que se estiman imprescindibles para la convivencia social. La autodeterminación informativa confiere a las personas una *libertad*, que, a su vez, produce autonomía –faceta material y por tanto preventiva–, pero también les concede facultades de *control*, cuya finalidad es brindar una protección en caso de intervenciones injustificadas –faceta instrumental y, por tanto, de protección y reparación– (sentencia de Amp. 934-2007, ya citada). En ese sentido, la seguridad jurídica impone al poder fáctico o jurídico la obligación de instaurar mecanismos de protección eficaces frente a los riesgos producidos por el eventual abuso en el flujo ilimitado e incontrolado de la información personal.

B. Además de los derechos explícitos, que aparecen formalmente en el texto constitucional (por ejemplo, los señalados en el art. 2 Cn.), **la Constitución contiene preceptos de los cuales es posible derivar derechos fundamentales a partir de su contexto axiológico o del contenido material de diversas disposiciones** (sentencia de 26-VI-2003, Amp. 242-2001).

De esta forma, aunque el derecho a la autodeterminación informativa no esté previsto en forma clara en la Constitución, su derivación del valor seguridad jurídica es una razón suficiente para considerarlo incluido en el catálogo abierto y no cerrado estatuido en el art. 2 Cn.

2. El derecho cuyo examen nos ocupa tiene un claro vínculo con el derecho de acceso a la información. **El titular de los datos personales tiene una posición de derecho fundamental que le permite controlar quién, cómo, dónde y para qué el encargado o responsable de los ficheros o tratamientos (según sea el caso) tiene datos personales.** *El poder de disposición sobre los datos personales propios se vuelve nugatorio si el titular de los mismos desconoce cuáles son los que poseen terceros, quiénes los poseen y con qué fin.* En efecto, el derecho a la autodeterminación informativa implica, por un lado, ser informado plenamente sobre los aspectos relativos al tratamiento informático en el momento de la recolección de sus datos, y, por otro, conocer la existencia de ficheros de datos de carácter personal, su finalidad y la identidad del responsable del fichero, para lo cual el titular del derecho puede recabar la información oportuna de la base de datos que corresponda.

El reconocimiento constitucional implícito del derecho a la autodeterminación informativa pretende brindar *seguridad y resguardo a los datos personales de las personas*, tanto por su exposición indebida como por su eventual mal uso. Parte del objeto de protección del derecho en referencia está constituido por la preservación de la información individual que se encuentra contenida en ficheros o registros públicos o privados, especialmente la almacenada a través de los medios informáticos, sin que sea necesario que los datos sean íntimos. La importancia de la autodeterminación informativa, pues, se cifra en la utilidad y el tipo de procesamiento que se haga de los datos, es decir, *una eventual forma de contravención del citado derecho depende de la finalidad que dicha actividad persiga y de los mecanismos de control que para tal efecto se prevean.*

Para determinar cuándo existe vulneración a la autodeterminación informativa, es necesario tener presente el contexto en que se utilizan o se pretenden utilizar los datos personales. De ahí que **el grado de sensibilidad o intimidad de las informaciones no depende únicamente de si se afecta o no la esfera íntima, sino, sobre todo, de la finalidad para la cual se reclaman los datos y qué posibilidades de interconexión y de utilización existen.**

3. Frente a las condiciones de la moderna tecnología para el procesamiento de información, la autodeterminación informativa presupone que las personas tienen la capacidad de decidir y controlar las actividades relacionadas con sus datos personales (individuales y familiares), ante la posibilidad del uso indiscriminado, arbitrario o inseguro sobre los fines y límites de la recolección y almacenamiento de datos. Quien no esté seguro sobre qué datos o información sobre sí mismo se conocen en determinadas esferas de su medio social o comercial, y quien no pueda valorar en forma cierta el conocimiento de los posibles asociados en el desarrollo de la actividad de comunicación, verá restringida su autodeterminación y autonomía personal.

En relación con el derecho a la protección (art. 2 inc. 1° frase final Cn.), la autodeterminación informativa reconoce a favor de su titular el derecho a que los administradores de los ficheros o tratamientos desarrollen reglas de seguridad de procesamiento, de transparencia y de información de la persona, a fin de que dicha aspiración no vaya a declinarse para privilegiar usos ilegítimos de la información, sin el consentimiento del propietario de los datos.

De acuerdo con la citada sentencia de Amp. 934-2007, el derecho que se analiza posee dos facetas: (A) una material; y (B) otra de instrumentación o de prestación.

A. Por medio de la *faceta material*, la autodeterminación informativa confiere a su titular la facultad de preservar su identidad ante la revelación y el uso de los datos que le conciernen y los protege frente a la ilimitada capacidad de archivarlos, relacionarlos y transmitirlos, que es propia del desarrollo actual y futuro inmediato de la informática.

Solo el propietario de los datos es quien define la intensidad con que desea que se conozcan y circulen su identidad e información de datos personales, así como las inexactitudes o falsedades que la alteren y defenderse de cualquier utilización abusiva, arbitraria, desleal o ilegal que pretenda hacerse de ellas. Estos objetivos se obtienen por medio de la *técnica de la protección de datos*, que está integrada por un conjunto de derechos subjetivos, deberes, principios, procedimientos, instituciones y reglas objetivas.

Entre los modos de ejercicio de esta faceta material del derecho a la autodeterminación informativa pueden mencionarse los siguientes:

a. La facultad de conocer la existencia de bancos de datos automatizados, es decir, el derecho a conocer si los datos que le conciernen son objeto de uso o tratamiento por terceros.

b. La libertad positiva de acceder a la información, facultad que implica la posibilidad de comprobar si se dispone de información sobre uno mismo y conocer el origen del que procede y la finalidad que se persigue.

c. La facultad de rectificación, integración y cancelación, para asegurar la calidad de los datos y el acceso a estos. Esto incluye, por un lado, el derecho a modificar los datos

que aparecen consignados erróneamente y completar los que estén incompletos; y, por el otro, el derecho a cancelar o anular los datos por su falta de relevancia y actualidad para los fines del fichero o tratamiento de datos; o, simplemente, por el propósito de permitir al titular que recupere la disponibilidad sobre cualquier faceta de su personalidad y de sus datos íntimos o estrictamente privados, que figuran en la memoria informática o en el fichero respectivo.

d. **El derecho de conocer la transmisión de los datos personales hacia terceros.** No se trata solamente de conocer en forma anticipada la finalidad perseguida por la base de datos y la posibilidad de esta de poner en circulación la información personal; además, y sobre todo, consiste en obtener de los responsables del banco de datos, la noticia completa de a quién se han facilitado los datos personales y con qué extensión, uso y finalidad.

De acuerdo con lo indicado, el derecho a la autodeterminación informativa se entiende como un todo, que incorpora diferentes facultades establecidas a favor de las personas para controlar el uso de la información personal que le atañe, tanto en su recolección, como en el tratamiento, conservación y transmisión de datos.

B. En su *faceta instrumental*, la autodeterminación informativa se caracteriza porque establece **un derecho al control de la información personal** sistematizada o contenida en bancos de datos informáticos o ficheros. Aquí el derecho tiene contenido múltiple relacionado con medidas estatales organizativas y procedimentales indispensables para la protección del ámbito material del derecho asegurado constitucionalmente, y que necesitan de colaboración legislativa. *Tal derecho fundamental no queda satisfecho con la mera abstención por parte de los poderes públicos, sino que implica principalmente pretensiones de control y seguridad en el manejo de los datos personales.*

El legislador debe delimitar las esferas individuales requeridas por la faceta instrumental (de protección y reparación) y configurar una parte decisiva del derecho a la autodeterminación informativa. *Cuando la Constitución ordena a los poderes públicos la operatividad normativa de un derecho, como lo reclama el contenido de la autodeterminación informativa, ese poder está obligado a establecer las condiciones para llevarla a cabo y, cuando su abstención implica o involucra un daño o menoscabo para un derecho, la jurisdicción constitucional puede constatar la existencia de una protección deficiente y, por tanto, inconstitucional.*

4. Algunos de los principios que informan la protección del derecho a la autodeterminación informativa son los que siguen:

A. **Principio de transparencia** sobre el tipo, dimensión, uso y fines del procesamiento de datos. El sujeto que recopila o mantiene datos de otros debe dar a conocer hacia quiénes y con qué fines se realizará la transmisión o tratamiento de ellos.

B. **Principio de sujeción al fin o principio de finalidad del procesamiento** para el cual el individuo ha dado su consentimiento, con respecto al cual la autoridad o particular que realiza el uso y tratamiento no puede desviarse o ignorar. De acuerdo con este principio, los datos personales deben ser usados exclusivamente para la finalidad para la que fueron recabados y esta deberá ser respetuosa con la Constitución y las leyes. Cuando los datos personales han sido utilizados para la finalidad con la que se recabaron, por regla general no pueden ser reutilizados para el cumplimiento de objetivos distintos a aquellos que motivó su solicitud y su registro.

Ahora bien, *excepcionalmente se permite el uso de los datos personales para finalidades distintas, siempre y cuando la nueva finalidad sea conexa o relacionada con aquellas con base en las cuales se recogieron los datos.* El fin para el cual se recolectan los datos debe ser legítimo, explícito y determinado, por lo que deberá definirse de la forma más precisa posible, de modo que cualquier uso que se haga de estos con posterioridad, habrá de ser apto para concurrir con la finalidad de su obtención. Como ejemplos de tratamientos compatibles con los fines para los cuales se recolectan datos personales pueden mencionarse fines científicos, históricos, de encuestas, de sondeos de la opinión pública, de estudio de mercados, estadísticos o científicos, siempre que en las publicaciones no se individualice a las personas o entidades investigadas.

c. **Principio de prohibición del procesamiento de datos para almacenarlos**, que tiene como finalidad facilitar la verificación de un tratamiento de datos no autorizado posterior (a menos que su uso sea compatible con la finalidad), y la **prohibición de la construcción de perfiles** a partir del procesamiento de datos personales.

d. **Principio de olvido (o de temporalidad)**, según el cual se deben implementar reglas de destrucción de los datos personales cuando ha sido cumplido el fin para el que se recabaron. *Cumplida la finalidad legítima que autorizó su recolección y tratamiento, los datos personales habrán de ser cancelados*, no pudiéndose conservar durante más tiempo que el necesario para el cumplimiento de esos fines en forma que permita la identificación del interesado.

e. **Principio de veracidad y de exactitud**. Este principio tiene dos exigencias. La primera de ellas es la *veracidad*, que consiste en la correspondencia entre el discurso que alude a la realidad y el que se transmite al receptor de la información, por lo que se debe asegurar que los datos registrados son verdaderos o correctos, de tal manera que los datos que resultaran inexactos o incompletos deben ser cancelados *de oficio*. La segunda exigencia que entraña este principio es la de que los datos personales estén al día, es decir, que estén actualizados y no obedezcan a una situación anterior a la de la recogida de datos y en ese momento inexistente.

De acuerdo con la sentencia de Amp. 934-2007, ya citada, existen otras reglas que tienen como sentido potenciar los efectos preventivos que se desprenden de estos principios. Verbigracia, las reglas de anonimato de los datos, que protegen a las personas de un seguimiento de sus datos mediante la asignación automática de características que permitan individualizarlo. Dicha **regla del anonimato es determinante en el manejo de datos estadísticos.**

IV. 1. Se ha dicho que el ámbito de protección del derecho a la autodeterminación informativa implica diferentes facultades que se reconocen al individuo para controlar el uso de la información personal que le atañe, tanto en su recolección como en su tratamiento, conservación y transmisión. Sin embargo, esa protección no es ilimitada, pues **las personas (individuales o colectivas) carecen de derechos constitucionales absolutos sobre sus datos.** Tales sujetos están obligados a la comunicación, que se desarrolla en el tráfico informático de datos personales. De ahí que el individuo haya de tolerar límites a su derecho de autodeterminación informativa, por razón de un interés general.

Al respecto es necesario recordar que la Constitución no indica expresamente cuáles son los criterios legítimos que el legislador tiene para restringir o limitar los derechos fundamentales. Él puede tomar en cuenta el sustrato ético-ideológico que le da unidad y sentido al ordenamiento jurídico (los valores constitucionales), pero no puede exigírsele que lo haga, ya que su margen de acción (en la elección de fines, medios y ponderaciones) le permite perseguir cualquier fin que no esté proscrito constitucionalmente o que no sea manifiestamente incongruente con su trasfondo axiológico (sentencia de 20-I-2009, Inc. 84-2006).

Con base en lo anterior, 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 (constitucional o legal), 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 sólo puede ser restringida por el poder público cuando sea indispensable para la protección del interés general.

2. En relación con las finalidades de la recolección de los datos personales, es pertinente señalar que, en la programación que lleva a cabo el Estado para la procura existencial de las personas, se requiere indispensablemente de información, referencias y datos que a menudo penetran en la esfera privada. Las estadísticas y otros sondeos son presupuestos para la programación de la acción pública cuyo horizonte es el cumplimiento de los principios y directrices impuestos por la Constitución.

Si el desarrollo económico y social no se toma como un destino inmodificable, sino como una tarea que debe desarrollarse de forma permanente, la información integral,

continua y en constante actualización sobre las relaciones económicas y sociales es necesaria. El procesamiento automático de los datos, junto con el conocimiento de los datos relevantes y la posibilidad de utilizarlos con fines estadísticos, puede facilitar la concreción de las políticas estatales.

A. Por ejemplo, existen disposiciones constitucionales que imponen al Estado la obligación de promover el desarrollo económico y social de la población en aspectos de salud, educación, vivienda, trabajo, bienestar económico, medio ambiental, entre otros (arts. 1, 37, 53, 59, 65, 101, 117, 118 y 119 Cn.).

En ese sentido, la legitimidad constitucional de las políticas estatales dependerá de su orientación hacia la consecución del interés social –es decir, el provecho o conveniencia, entendidos como la satisfacción de las necesidades de la población– interés que, según la Constitución, deberá hacerse prevalecer sobre el interés privado. Por estas razones, el individuo debe admitir ciertas restricciones a su derecho a la autodeterminación informativa, principalmente en favor del interés general preponderante (sentencia de 2-VII-1998, Inc. 5-93).

En los Considerandos de la LOSEN (cuerpo jurídico que contiene las disposiciones cuestionadas) el legislador ha indicado que uno de los principales objetivos del Estado es *asegurar el progreso y bienestar económico y social de la Nación*, para lo cual las estadísticas constituyen el instrumento básico de estudio y orientación de la vida nacional. Asimismo, estatuyó que todo plan de acción gubernamental debe contar con una **información estadística científicamente elaborada que permita conocer mejor la realidad nacional.**

B. Como se observa, la ciencia Estadística es relevante para resolver adecuadamente el caso que nos ocupa. Se trata de una ciencia cuyo objeto es recolectar, organizar, resumir, presentar y analizar datos relativos a un conjunto de objetos, personas, procesos, etcétera. Intenta explicar los fenómenos observados a través de la cuantificación y el ordenamiento de los datos, por lo que resulta una herramienta de suma utilidad para la toma de decisiones. Entre los métodos que utiliza esta ciencia para recolectar los datos se encuentran los *censos* y las *encuestas*.

a. Por medio del *censo* se obtiene la información registrada sobre la *totalidad de los elementos que componen la población bajo estudio* y se caracteriza por el empadronamiento individual, la universalidad dentro de un territorio definido, la simultaneidad y la periodicidad definida.

b. La *encuesta* es un método de recolección por el que la información se obtiene indagando o recolectando *solo en un subconjunto o muestra de elementos del universo en estudio*, que permite obtener información sobre él. Para que la información obtenida con la encuesta sea generalizable a la población, la muestra utilizada debe ser representativa de la

población de la que proviene y para lograrlo se utilizan métodos de selección de unidades especialmente diseñados con este fin.

En ese sentido, el art. 4 LOSEN prevé que los campos mínimos de investigación del servicio estadístico nacional serán los Censos (de población, edificios y vivienda, agropecuario e industrial, y comercial) y las Estadísticas Continuas (demográficas y de salud pública, educacionales y culturales, de trabajo y previsión social, entre otras).

C. Sin perjuicio del carácter multifuncional de la recolección y procesamiento de datos con fines estadísticos, debe partirse del presupuesto de que su utilidad es servir de apoyo para el cumplimiento de las funciones públicas, por lo que se puede exigir a los ciudadanos que aporten información. Incluso para la recolección de datos individuales que serán utilizados con fines estadísticos, el legislador debe examinar (al establecer el deber de informar –principio de finalidad–) si se puede generar el peligro de un etiquetamiento o individualización para los implicados y si el objetivo de la encuesta no puede lograrse mediante la investigación anónima.

D. Si el método de recolección de datos es individualizado (no anónimo), es importante la existencia de reglas efectivas que protejan al derecho a la autodeterminación informativa frente a intromisiones externas –y ciertamente también para el proceso de la encuesta–, tanto para que los datos individuales recogidos con fines estadísticos se mantengan en estricto *secreto* –mientras exista o se pueda producir una relación con las personas– como para lograr el verdadero *anonimato* (real, fáctico) lo más pronto posible, situación que debe ir acompañado de medidas que impidan levantarlo.

3. Los responsables de los ficheros o de bancos de datos, y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal, están obligados a mantener en secreto la información que administran y a guardarlas. Estas obligaciones deben subsistir aun después de finalizada la relación con el responsable del fichero.

Esta figura del secreto profesional tiene su paralelo en las leyes de estadística, pues la mayoría regula la figura del secreto estadístico, que se configura como un deber jurídico que obliga a todo el personal estadístico y también a las personas físicas o jurídicas que tengan conocimiento de la información individualizada y a los órganos de las administraciones públicas con competencia en materia de función pública, a no difundir, ni directa ni indirectamente, datos individuales o individualizados de los administrados que han brindado su información personal.

Sobre el tema, el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha afirmado que la “... segregación entre las estadísticas y los datos personales –tal como lo exige el derecho a la autodeterminación [...] y que debe ser garantizada por la ley– se logra volviendo anónimos los datos y manteniéndolos en secreto; ello no impide a los órganos estatales acceder a las informaciones necesarias para cumplir con sus funciones de planeación, y que

temporalmente conserven sus referencias de carácter personal. Sólo bajo estos requisitos se permite –y puede esperarse– que los ciudadanos aporten la información que se le requiere de forma obligatoria...” (BverfGE 65, 1, de 15-XII-1983).

En el mismo sentido, el citado Tribunal ha sostenido que “... no toda encuesta estadística sobre datos de la personalidad viola la dignidad de la persona o afecta su autodeterminación en la esfera más íntima de la vida. Como ciudadano relacionado y vinculado con la comunidad [...], toda persona debe aceptar la necesidad de encuestas estadísticas sobre su persona hasta cierto punto, como por ejemplo, el caso de un censo de población como condición previa para la planeación del gasto público...” (BGVerGe 27, 1, de 16-VII-1969). Esto es válido siempre y cuando los datos personales permanezcan en el anonimato y este se encuentre suficientemente asegurado.

V. Para analizar los motivos de inconstitucionalidad planteados, este considerando se estructura de la forma siguiente: (1) primero se examinará el alegato relativo a la inconstitucionalidad de los arts. 14 y 15 LOSEN, por la supuesta vulneración al derecho a la autodeterminación informativa y a la protección de datos personales (art. 2 Cn.); y (2) luego se procederá al análisis de la supuesta inconstitucionalidad del art. 18 LOSEN, también con respecto al parámetro de control antes mencionado.

I. A. El análisis constitucional de los arts. 14 y 15 LOSEN se hace en un único aparatado, pues el segundo prevé la consecuencia jurídica que se puede producir (multas), en caso que se infrinja el primero (es decir, no suministrar los datos que requiera el servicio estadístico nacional). Entre ambas disposiciones existe una conexión, porque la eficacia normativa del art. 15 LOSEN depende, a su vez, de la eficacia normativa de la condición de aplicación establecida en el art. 14 LOSEN. Si eventualmente se determina la inconstitucionalidad de este precepto, la misma suerte deberá correr aquel, al ser una consecuencia del que ha sido invalidado (*Cfr.* sentencias de 6-IX-2001, 11-XI-2003, 1-IV-2004, 23-X-2007 y 29-VII-2010, Incs. 27-99, 23-2001, 52-2003, 35-2002 y 61-2009, respectivamente).

B. De acuerdo con lo expuesto en esta sentencia, la autodeterminación informativa es un derecho fundamental limitable, ya que las personas están inmersas en un proceso de comunicación con sus semejantes que las obliga al intercambio de sus datos y a su procesamiento, principalmente a través de medios informáticos. Justamente, una de las vías para establecer si está justificado limitar o restringir el derecho en referencia es la *finalidad* que se persigue con la recolección y almacenamiento de datos personales, pues si esta no está prohibida por la Constitución (y además respeta el principio de proporcionalidad) quedará claro que las personas estarán obligadas a proveer los datos que requiera la Dirección General de Estadística y Censos, siempre y cuando su resguardo quede garantizado por reglas y mecanismo de protección.

El reproche que el actor hace a los arts. 14 y 15 LOSEN consiste en que obligan al ciudadano a develar sus datos personales (tales como el origen racial o étnico, religión, sexo, correo electrónico) sin su consentimiento, y bajo pena de multa, sin que para ello haya una delimitación clara del tipo de información que se solicita ni de la forma de su tratamiento, calidad y fines. Además, considera que con la información recolectada fácilmente se puede crear un perfil de las personas.

Por su parte, la autoridad demandada ha fundado su defensa en que los datos que se pretenden recoger servirán para establecer las circunscripciones electorales que determinará la ley, pues la base del sistema electoral es la población.

C. a. El art. 14 LOSEN efectivamente no especifica qué tipos de datos son los que el servicio estadístico nacional podrá recolectar de las personas naturales y jurídicas (sean estas públicas o privadas). Esta inferencia es deducible del simple cotejo de la disposición aludida.

A pesar de la vaguedad de la que adolece el sintagma “los datos” a que se refiere el precepto legal aludido, es posible fijar con precisión qué tipo de información es la que estaría protegida por el derecho a la autodeterminación informativa y, por tanto, cuál es la que requiere del consentimiento de su titular para que esta figure como tal en la base de datos de la Dirección General de Estadística y Censos.

Básicamente, los datos personales son signos distintivos personales. Por ellos se entiende cualquier información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo, concerniente a personas físicas y jurídicas identificadas o identificables (es decir, toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social). De estos datos, hay una clase de ellos cuyo titular no está en la obligación de proveer a la Dirección: *los datos sensibles*.

Los datos sensibles es el tipo de información que alude a la pertenencia racial o étnica de un individuo, a sus preferencias políticas, su estado individual de salud, sus convicciones religiosas, filosóficas o morales; su intimidad u orientación sexual y, en general, los datos o información que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias. A menos que haya un consentimiento informado, los titulares de estos datos no están obligados a proveerlos a la Dirección General de Estadística y Censos, por lo que no pueden ser sancionados con las multas que establece el art. 15 LOSEN. Esta situación también es reconocida por la Asamblea Legislativa, que en su intervención sostuvo que las personas *no tienen la obligación de proporcionar todos los datos, sino solamente aquellos que son necesarios, puesto que la persona puede reservarse los datos que considere podrían dañar su intimidad*.

Ahora bien, del hecho que la autodeterminación informativa proteja a los datos sensibles, no se sigue la prohibición para sus titulares de proveerlos si así lo deciden sin coacción; las personas pueden suministrar datos sensibles a la Dirección, pero *es necesario garantizar su anonimato*.

Como se afirmó anteriormente, cuando la recolección de datos es *individualizada* (no anónima), es necesario que existan reglas efectivas que protejan la información personal con fines estadísticos para que esta se mantenga en *secreto*, mientras exista la posibilidad de individualizar a las personas. La idea es brindar una protección ante un seguimiento de sus datos por la asignación automática de características que permitan singularizarlo.

Mientras que, en el caso de datos sensibles (aportados libremente) se debe garantizar el anonimato no solo en el momento de su recolección, sino también en su procesamiento y administración. Esto exige informar adecuadamente en cualquiera de esos momentos sobre la finalidad en la que se pretende utilizar el dato.

En consecuencia, el art. 14 LOSEN puede entenderse de la siguiente manera: todas las oficinas del Estado, inclusive las del Servicio Exterior, los organismos autónomos y, en general, todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas o residentes en el país, están obligadas a suministrar a la Dirección General de Estadísticas y Censos los datos que requiera el servicio estadístico nacional, *salvo los datos sensibles o, en caso que el titular haya decidido proveerlos voluntariamente, su anonimato debe quedar garantizado por mecanismos eficaces*.

Esta forma de interpretar la disposición permite afirmar que la modalidad de ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa que el demandante considera conculcada, en realidad queda protegida. Por tanto, corresponde desestimar este punto de la pretensión.

b. El art. 14 LOSEN ha sido interpretado conforme a la Constitución, disposición que prevé la condición cuya producción es indispensable para que se aplique la consecuencia jurídica prevista en el art. 15 del mismo cuerpo jurídico. De ahí que este último precepto también deba ser interpretado conforme a la Constitución, en el sentido que las multas solo pueden ser impuestas en los casos en que los obligados se nieguen a suministrar datos personales, distintos a los sensibles. En consecuencia, este punto de la pretensión también deberá desestimarse.

c. Algo que debe quedar claro es que la finalidad para la cual se recolectan datos personales guarda una estrecha relación con la política pública específica para cuya concreción se necesita la información. Por ello se tiene que explicar al titular que sus datos personales (no sensibles o sensibles con anonimato) servirán para una finalidad, la cual debe ser legítima, explícita y determinada. **Ella habrá de definirse y aclararse de la forma**

más precisa posible, en el momento en que los datos se recaben, cuando se procesen y cuando se administren.

2. De acuerdo con el esquema planteado en el Considerando V, corresponde ahora analizar la supuesta inconstitucionalidad del art. 18 LOSEN.

Sobre este punto, el demandante sostuvo que dicha disposición legal prevé una *reserva* de los datos estadísticos, que por la forma en que está redactada no permite que la persona tenga acceso a los datos que haya brindado o que pueda controlarlos, situación que acarrea la infracción al derecho a la autodeterminación informativa.

A. Efectivamente, la simple lectura del art. 18 LOSEN permite apreciar la existencia de un reserva *absoluta* de datos personales, de modo que la información es confidencial, inclusive para su titular.

Dicha reserva se encuentra vinculada con el art. 24 de la Ley de Acceso a la Información Pública (“LAIP”, en lo que sigue), que establece que es información confidencial: (i) la referente al derecho a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen, así como archivos médicos cuya divulgación constituiría una invasión a la privacidad de la persona; (ii) la entregada con tal carácter por los particulares a los entes obligados, siempre que por la naturaleza de la información tengan el derecho a restringir su divulgación; (iii) los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión; (iv) los secretos profesional, comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

Pero además, el art. 31 LAIP, bajo el epígrafe “Derecho a la protección de datos personales, señala que “[t]oda persona, directamente o a través de su representante, *tendrá derecho a saber si se están procesando sus datos personales*; a conseguir una reproducción inteligible de ella sin demora; a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean injustificados o inexactos y a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida, permitiéndole conocer las razones que motivaron su petición, en los términos de esta ley. *El acceso a los datos personales es exclusivo de su titular o su representante*” (itálicas nuestras).

De acuerdo con lo anterior, parecería que existe una estrecha relación entre los arts. 18 LOSEN y 24 LAIP, pues ambas aluden a información a la que no se puede acceder. Asimismo, aparentemente existe una contradicción entre los arts. 18 LOSEN y 31 LAIP, ya que el primero contiene un regla de reserva absoluta para el acceso a los datos personales (incluido su titular), mientras que el segundo establece sin ambages el derecho de las personas para acceder a su información personal, lo cual se erige como un presupuesto indispensable para el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa.

Sin embargo, dicha contradicción solo es supuesta.

La eficacia normativa inmediata de los arts. 24 y 31 LAIP (ley posterior) hace que la interpretación del art. 18 LOSEN (ley anterior) sea distinta a la que pudiera hacerse de acuerdo con una interpretación literal. En este contexto, el art. 18 LOSEN admite por lo menos dos interpretaciones posibles.

a. La primera, basada en una interpretación aislada y en un argumento gramatical, es que ninguna persona (natural o jurídica, privada o estatal), ni siquiera su titular, puede acceder a los datos que haya recopilado la Dirección General de Estadística y Censos. Aquí lo que establece el enunciado es lo que debe tenerse como norma, de tal manera que existe una prohibición legal relacionada con el ámbito subjetivo con respecto al cual se predica la reserva de los datos.

De aceptar como correcta esta interpretación, se afectaría el derecho a la autodeterminación informativa. Según quedó apuntado más arriba, este derecho (en relación con el de acceso a la información) implica, por un lado, ser informado plenamente sobre los aspectos relativos al tratamiento informático en el momento de la recogida de sus datos, y, por otro, a conocer la existencia de ficheros de datos de carácter personal, su finalidad y la identidad del responsable del fichero, para lo cual puede recabar la información oportuna de la base de datos que corresponda. Esto significa que para el titular no puede existir ningún tipo de reserva para poder acceder a sus datos personales, tal como lo establece el art. 18 LOSEN.

b. La segunda, **cifrada en una interpretación sistemática**, es que el art. 31 LAIP **sustraer un ámbito subjetivo de la reserva a que se refiere el art. 18 LOSEN**. La interpretación **unitaria de ambas disposiciones indica** que está prohibido divulgar la información recopilada por la Dirección (atendiendo a que hay una reserva absoluta), salvo para su titular, que tiene acceso a sus datos personales, por la regla especial del art. 31 LAIP. En consecuencia, la reserva de los datos estadísticos es oponible frente a terceras personas o entes públicos o privados, no para la persona cuyos datos individualizados están en poder del servicio estadístico.

De acuerdo con el derecho a la autodeterminación informativa, **quien suministra la información sí goza del derecho de acceso a los datos personales que haya facilitado con ocasión de una operación estadística (art. 31 LAIP), con independencia que la información esté dissociada o no, pues al contenerse datos de carácter personal en algún fichero o banco de datos, habrá que facilitar dicho acceso en cumplimiento del derecho del que es titular**. En consecuencia, no existen supuestos excepcionales al derecho de acceso que estén basados en criterios de onerosidad, por la frecuencia de su ejercicio o el elevado número de personas que los pueden ejercitar.

Si se interpreta de esta manera, la reserva de datos que establece el art. 18 LOSEN admite un ámbito subjetivo con respecto al cual tiene legitimidad constitucional, razón por

la cual el reproche denunciado por el actor debe excluirse. Tal como ha quedado justificado, dicha disposición admite una interpretación conforme a la Constitución; de ahí que este punto de la pretensión de inconstitucionalidad también debe desestimarse.

Por tanto,

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 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. 14 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional *no existe la inconstitucionalidad alegada*, debido a que admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que todas las oficinas del Estado, inclusive las del Servicio Exterior, los organismos autónomos y, en general, todas las personas naturales y jurídicas domiciliadas o residentes en el país, están obligadas a suministrar a la Dirección General de Estadística y Censos los datos que requiera el servicio estadístico nacional, salvo los datos sensibles o, en caso que el titular haya decidido proveerlos voluntariamente, su anonimato debe quedar garantizado por mecanismos eficaces.

2. *Declárase* que en el art. 15 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional *no existe la inconstitucionalidad alegada*, porque también admite una interpretación conforme a la Constitución, tal como sigue: las multas solo pueden ser impuestas en los casos en que las personas obligadas se nieguen a suministrar datos personales, distintos a los sensibles.

3. *Declárase* que en el art. 18 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional *no existe la inconstitucionalidad alegada*, ya que de igual forma admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que quien suministra información a la Dirección General de Estadística y Censos sí goza del derecho de acceso a los datos personales que haya facilitado con ocasión de una operación estadística, de tal manera que la reserva de datos estadísticos solo tiene aplicación frente a terceras personas o entes públicos o privados.

4. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director del Diario Oficial. La no publicación de esta sentencia hará incurrir a los responsables en las sanciones legales correspondientes.

----- J.S. PADILLA -----F. MELÉNDEZ -----J.B JAIME----- E. S. BLANCO R. ----- G A ALVAREZ-----
-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN-----
----- E SOCORRO C.-----SRIA. -----
-----RUBRICADAS-----
