



UNIÓN EUROPEA



Centro per il Volontariato • Onlus



# ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

## DERECHO INDISPENSABLE PARA FORTALECER EL PROCESO DEMOCRÁTICO

El derecho como servicio

**FESPAD ediciones**





UNIÓN EUROPEA



Centro per il Volontariato • Onlus



# ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

## DERECHO INDISPENSABLE PARA FORTALECER EL PROCESO DEMOCRÁTICO



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

---

DERECHO INDISPENSABLE PARA EL  
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

ABRIL DE 2021  
FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO - FESPAD  
San Salvador, El Salvador



# FUNDACIÓN DE ESTUDIOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO, FESPAD

## JUNTA DIRECTIVA DE FESPAD 2017 - 2021

**María Silvia Guillén**

Presidenta

**José Armando Flores Alemán**

Vicepresidente

**José Elenilson Nuila Delgado**

Secretario

**Saúl Baños**

Director Ejecutivo

### **Coordinación / Revisión**

Saúl Baños

Loyda Robles

**«Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de las instituciones ejecutoras del proyecto y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea».**

ESTA PUBLICACIÓN NO SERÁ VENDIDA

**Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD-**

6a-10a calle poniente y 35 av. sur # 1833, Col. Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, C.A.

Apartado postal 2806. Tel/ PBX: (503) 2236-1888, Fax: 2236-1833.

<http://www.fespad.org.sv> | E-mail: [fespadinfo@fespad.org.sv](mailto:fespadinfo@fespad.org.sv)

---

## ▶ ÍNDICE GENERAL

<b>Siglas y acrónimos</b> .....	11
<b>Introducción</b> .....	12
<b>Objetivos</b> .....	13
<b>Metodología</b> .....	14
Metodología cualitativa .....	14
Metodología cuantitativa .....	14
<b>Capítulo 1: Integridad estatal como elemento indispensable para fortalecer el proceso democrático</b> .....	16
Importancia de una gestión pública con integridad .....	17
Transparencia y buena gestión gubernamental .....	20
Ética y gobierno abierto .....	22
Información y democracia .....	23
La contraloría social y la participación ciudadana .....	25
<b>Capítulo 2. El acceso a la información pública en una sociedad democrática</b> .....	26
Relación entre información pública y democracia .....	27
Acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico nacional e internacional .....	28
Uso efectivo de la Ley de acceso a la información pública .....	29
- <i>Portales de transparencia</i> .....	29
- <i>Gestión de la información en el marco de la pandemia por COVID-19</i> .....	38
- <i>Índices de Información Reservada</i> .....	41
- <i>Análisis de los índices de Información Reservada</i> .....	43
- <i>Sondeo a oficiales de información municipal</i> .....	47
- <i>Resultado de sondeo</i> .....	49
<b>Capítulo 3. Estado e institucionalidad democrática para el acceso a la información pública en El Salvador</b> .....	58
Mecanismo de control gubernamental .....	59
Institucionalidad rectora del derecho de acceso a la información pública .....	60
Reglamento de elección de comisionados del IAIP .....	62
El IAIP, la aplicación y correcta interpretación de la LAIP .....	65
Jurisdicción contenciosa administrativa .....	71
<b>Conclusiones</b> .....	73
<b>Recomendaciones</b> .....	76
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	79
<b>Anexos</b> .....	81



## ▶ ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Perspectiva de los entrevistados sobre la aceptación de la LAIP por parte de los funcionarios públicos .....	19
<b>Gráfico 2.</b> Uso de la LAIP para el ejercicio de la contraloría ciudadana.....	24
<b>Gráfico 3.</b> Actualización de los portales de transparencia, según lineamientos.....	32
<b>Gráfico 4.</b> Actualización de los marcos normativos .....	33
<b>Gráfico 5.</b> Actualización de directorio de los funcionarios .....	33
<b>Gráfico 6.</b> Actualización de inventarios .....	34
<b>Gráfico 7.</b> Actualización de viajes .....	35
<b>Gráfico 8.</b> Actualización de memoria de labores .....	36
<b>Gráfico 9.</b> Obras en ejecución .....	37
<b>Gráfico 10.</b> Participación ciudadana .....	38
<b>Gráfico 11.</b> Información según años de reserva .....	45
<b>Gráfico 12.</b> Reservas según institución .....	46
<b>Gráfico 13.</b> Fechas de clasificación .....	46
<b>Gráfico 14.</b> Tipo de reserva .....	47
<b>Gráfico 15.</b> Recibió capacitación sobre la norma (la LAIP) .....	50
<b>Gráfico 16.</b> Opinión sobre solicitudes de información .....	51
<b>Gráfico 17.</b> Opinión sobre nuevos comisionados .....	53
<b>Gráfico 18.</b> Nueva correlación de Pleno del IAIP favorece a los oficiales.....	53
<b>Gráfico 19.</b> Aprobación de la LAIP entre los concejales .....	54
<b>Gráfico 20.</b> Coordinación entre UAIP y unidades administrativas .....	55
<b>Gráfico 21.</b> Capacitación sobre directriz para la rendición de cuentas .....	55
<b>Gráfico 22.</b> Satisfacción con los procesos de formación del IAIP .....	56
<b>Gráfico 23.</b> Nivel de conocimiento de la LAIP de los solicitantes.....	57
<b>Gráfico 24.</b> Procesos contra el IAIP en jurisdicción contencioso administrativo.....	72
<b>Gráfico 25.</b> Naturaleza del demandante contra el IAIP en jurisdicción contencioso administrativo.....	72

## ▶ **ÍNDICE DE CUADROS**

<b>Cuadro 1.</b> Normas para contribuir a la probidad en la gestión pública .....	18
<b>Cuadro 2.</b> Número de solicitudes según institución a la que se le requirió .....	39
<b>Cuadro 3.</b> Tipos de respuestas a solicitudes de información .....	40
<b>Cuadro 4.</b> Información reservada según institución.....	44
<b>Cuadro 5.</b> Sondeo a oficiales de información.....	48
<b>Cuadro 6.</b> Nota a la gestión de la información entre enero 2019 y marzo 2021.....	52

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
AL	Asamblea Legislativa
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CIFCO	Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador
CCR	Corte de Cuentas de la República
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y la Pequeña Empresa
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DC	Defensoría del Consumidor
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la UCA
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
PR	Presidencia de la República
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MH	Ministerio de Hacienda
MITUR	Ministerio de Turismo
MINEC	Ministerio de Economía
MIGOB	Ministerio de Gobernación
MINSAL	Ministerio de Salud
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y de Transporte

## ► INTRODUCCIÓN

Esta investigación está enfocada en los avances o retrocesos que hay en torno al acceso a la información pública en El Salvador, entendida ésta como un derecho humano fundamental para el fortalecimiento del proceso democrático.

El período analizado comprende los años -2019, 2020 y el primer trimestre de 2021-. En este tiempo se buscó conocer la gestión del órgano garante, así como el papel de los responsables de brindar la información en cada una de las instancias de gobierno. Hubo delimitación de las instituciones, objeto de estudio, a efecto de contar con una muestra que fuera representativa y, al mismo tiempo, permitiera obtener los insumos necesarios para poder hacer el análisis.

En el período analizado, el órgano garante estaba en la etapa de concluir con una primera generación de comisionados que, en febrero de 2013, inició sus labores, bajo el mandato de garantizar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) de acuerdo a su Art. 51.

El documento centró su mirada en la gestión del nuevo pleno de comisionados en cuanto a las resoluciones emitidas y, poder de esta forma, hacer una lectura sobre la base de evidencia cualitativa-cuantitativa de si hubo continuidad en el trabajo que venía realizando la institución desde su creación, o, si por el contrario, hubo mejora en los procesos y en las líneas resolutivas que encontró el nuevo pleno que dio continuidad al trabajo de la institución.

Además, se exploró el papel desempeñado por los responsables de facilitar el acceso a la información -oficiales de información- a nivel de los tres poderes del Estado, así como de las autónomas y gobiernos municipales seleccionados para el presente estudio.

Se presentan antecedentes del acceso a la información pública y el trabajo desarrollado por el órgano garante, poniendo énfasis en los tiempos delimitados.

También, se plantean los objetivos del presente estudio, así como la justificación de por qué debe desarrollarse, y cuál será la metodología a implementar. Asimismo, se presenta un breve análisis sobre algunas líneas resolutivas del Instituto de Acceso a la Información Pública y cómo éstas impactan en la garantía del acceso a la información pública.

Finalmente se hace una presentación de los hallazgos más importantes encontrados y se plantean algunas recomendaciones que están encaminadas a mejorar los niveles de acceso y calidad de la información que debe brindarse a los petitionarios. La presente investigación contó con opiniones de expertos en el tema de transparencia y acceso a la información pública, así como de usuarios de la Ley y de Oficiales de Información, responsables de dar cumplimiento a las solicitudes hechas por los petitionarios. En el cierre se detallan las fuentes bibliográficas que sirvieron de base para la elaboración del presente documento.

## ▶ OBJETIVOS

### **General:**

Analizar el contexto en el cual las y los ciudadanos ejercen el derecho de acceso a la información pública, identificando algunos avances u obstáculos.

### **Específicos:**

- Generar un documento que sirva de herramienta para evidenciar y corroborar limitaciones a la transparencia, si las hubiere.
- Señalar avances y/o retrocesos en materia de acceso a la información pública.
- Generar propuestas para el fortalecimiento del Instituto de Acceso a la Información Pública como ente rector en la materia.

## ▶ METODOLOGÍA

La investigación es de carácter exploratorio -con herramientas tanto cualitativas como cuantitativas- con el objetivo de identificar eventuales limitaciones o progresos a la transparencia y el derecho al acceso a la información pública en El Salvador. El diagnóstico permitirá generar propuestas para fortalecer al IAIP.

**Periodo analizado:** En el estudio se analiza información de enero 2019 a marzo 2021. Es decir, dos años y tres meses.

**Alcance:** La investigación explora la gestión del IAIP, la percepción de distintos representantes de la sociedad civil y de oficiales de información en los departamentos de Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate, La Libertad, Chalatenango y San Salvador (zona central y occidental de El Salvador). Asimismo, se analizan los portales de transparencia y los índices de información reservada de las distintas instituciones públicas.

### **Metodología cualitativa:**

1. **Situación de transparencia en El Salvador:** se sistematizó y analizó información que permitió reflejar la gestión del IAIP en el periodo comprendido entre enero 2019 a marzo 2021.
  - 1.1 Sistematización de los cambios en la conformación del pleno en el periodo analizado.
  - 1.2 Análisis de las resoluciones emitidas por el IAIP en las que se haya cambiado línea resolutive (transparencia y el acceso a la información pública).
  - 1.3 Análisis de las resoluciones del IAIP impugnadas ante instancias judiciales administrativas (número y materia de casos admitidos por Cámara, Sala y juzgado).

### **Metodología cuantitativa:**

2. **Avances y/o retrocesos en materia de acceso a la información pública.** Se realizará un sondeo de opinión con oficiales de información pública, así como análisis de las reservas de información y de una muestra de los portales de transparencia en el periodo delimitado para este estudio.

- 2.1 Sondeo de opinión a los oficiales de información para explorar la cultura de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Se elaboró un cuestionario que fue enviado a 27 oficiales de información de las municipalidades analizadas, los cuales fueron seleccionados en razón de los municipios en los que se implementó el proyecto: “Participación ciudadana en la construcción de una cultura de contraloría e incidencia en el Plan Social en las zonas Central y Occidental de El Salvador”, ejecutado por FESPAD. Posteriormente se procesó y analizó la información. El cuestionario para la recolección de la información fue aprobado por FESPAD.
- 2.2 Siete entrevistas a profundidad a actores clave en la materia de transparencia y acceso a la información pública <sup>1</sup>.
- 2.3 Análisis de los índices de información reservada en las instituciones del gobierno central (número, tipo y materia de las reservas).
- 2.4 Análisis de los portales de transparencia del gobierno central con una muestra de 10 instituciones.

---

<sup>1</sup> Anexo. Lista de personas entrevistadas

## CAPÍTULO 1

### Integridad estatal como elemento indispensable para el proceso democrático



## ▶ CAPÍTULO 1

### Integridad estatal como elemento indispensable para el proceso democrático

#### IMPORTANCIA DE UNA GESTIÓN PÚBLICA CON INTEGRIDAD

La apuesta por consolidar la democracia, en los países en los que esta sigue siendo un tema pendiente, pasa necesariamente por el combate frontal a la corrupción, y esta, a su vez, demanda la existencia de un buen gobierno que se someta a las reglas que establece la transparencia y el acceso a la información pública.

El Salvador no se ha caracterizado por ser un país en el que los funcionarios públicos desarrollen su trabajo apegado a estándares de integridad, los cuales vamos a entender como el uso de poderes y recursos confiados a este sector, de forma efectiva, honesta y para fines públicos.

El concepto de integridad pública también ha sido definido en términos más amplios como “la alineación consistente y la adhesión a los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público”<sup>2</sup>.

Garantizar, promover y mantener el bien público, demanda de los Estados, integridad pública. Esta es una tarea no sólo compleja, sino también un desafío que debe llevar a los países a repensar la conformación política y cómo nombrar servidores públicos que estén dispuestos no sólo a hacer un trabajo apegado a la ética e integridad, sino a promover valores que permitan romper con la cultura de la opacidad.

Y es que, pese a que desde 1948 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, declarando que “*la información es un derecho humano positivo, reconocido, del mismo rango que el derecho a la vida, a la libertad y a la honra*”, en el país muy poco se ha trabajado para lograr que este derecho realmente se cumpla.

Si bien es cierto que se ha avanzado en la creación de institucionalidad que va encaminada al pleno goce y cumplimiento de este derecho, los retrocesos que en los últimos años ha habido en el país, como se verá más adelante, dan muestra de un El Salvador muy poco comprometido con el tema de la transparencia y el acceso a la información pública, elementos fundamentales para la contraloría social y el combate a la corrupción.

En cuanto a la aceptación de la Ley de Acceso a la Información Pública por parte de los servidores públicos, ciertamente “*ha habido un avance en la formalidad, hasta la alcaldía más pequeña tiene un oficial de información, pero en lo que respecta a temas de dinero, de administración económica, etc., si ha habido una tendencia muy fuerte a silenciar. El [Órgano] Ejecutivo actual tiene una tendencia todavía mayor a negar casi todo tipo de información... Podría decirse que nos vamos dirigiendo a volver ineficaz o, lo más ineficaz posible al Instituto de Acceso a la*

---

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

*Información Pública, a través del control por parte del Ejecutivo.” (José María Tojeira, director del IDHUCA, 2021).*

Algunas de las normativas con las que cuenta el país para garantizar que la ciudadanía conozca cómo funciona el Estado, ciertamente han permitido crear conciencia de la importancia de fiscalizar y ejercer contraloría social, sin embargo, sigue habiendo muchas zonas grises en las que controlar el actuar del Estado no ha sido fácil, la evidencia recabada en este estudio, muestra que hay una fuerte tendencia a entorpecer los avances que ha habido en la materia.

El tema de la corrupción, ciertamente afecta a muchos países en el mundo. Sin embargo, los efectos que esta produce golpean con mayor fuerza a las naciones en desarrollo. Y es que, además de socavar la democracia y el estado de derecho, tiene un impacto importante en la violación de los derechos humanos y en la calidad de vida de las personas; temas que casi nunca son evaluados cuando se mide el impacto de la corrupción en los países.

En el país existe abundante normativa orientada a garantizar la probidad, la ética, la transparencia, el acceso a la información pública; la rendición de cuentas y el gobierno abierto. Pero ha sido un hecho notorio la falta de voluntad política para su cumplimiento, además de la poca cultura para demandar de los funcionarios públicos el cumplimiento de sus funciones apegadas a las leyes. En el siguiente cuadro se detallan algunas:

**Cuadro 1. Normas para contribuir a la probidad en la gestión pública**

No.	INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
1	<b>Ley de Ética Gubernamental</b>	Aprobada en mayo de 2006, entró en vigencia en julio de ese mismo año. Es una normativa creada para dar cumplimiento al artículo 1 de la Constitución de la República, la Convención Interamericana contra la Corrupción, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, entre otros.
2	<b>Ley de Acceso a la Información Pública</b>	Una normativa aprobada en mayo del año 2011 que tiene como objetivo garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones del Estado.
3	<b>Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública</b>	Pronunciado en el mes de septiembre del año 2011. El Reglamento tiene como finalidad desarrollar y asegurar la aplicación de las normas comprendidas en la Ley de Acceso a la Información Pública, cumpliéndose de esta manera con los objetivos de la misma, y que, con el objeto de asegurar la aplicación de la referida Ley, es necesario dictar las disposiciones reglamentarias pertinentes que desarrollen especialmente la forma de hacer efectivo el derecho de toda persona a la información pública y demás aspectos en los que la Ley remite a un desarrollo reglamentario.
4	<b>Ley de Desarrollo y Protección Social</b>	Fue presentada en abril del año 2014. La Ley tiene como objeto establecer el marco legal para el desarrollo humano, protección e inclusión social, que promueva, proteja y garantice el cumplimiento de los derechos de las personas.
5	<b>Ley Sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.</b>	Esta ley establece que los funcionarios y servidores públicos están obligados a declarar en el inicio y al final de sus funciones, declaración jurada de su patrimonio, ante la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sección de Probidad.

*Fuente: Elaboración propia, con base en revisión de legislación nacional.*

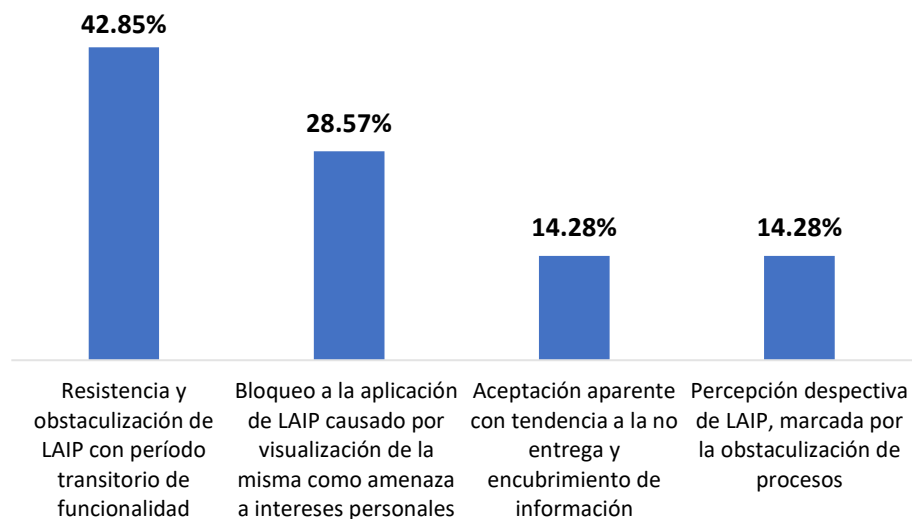
Es importante destacar que el rol que ha jugado la sociedad civil organizada, y la ciudadanía en general, para exigir el cumplimiento de todas estas leyes; ha sido crucial para avanzar como sociedad en la construcción de un país más transparente, más democrático y menos corrupto.

Pero, ¿cómo transitar de la opacidad a la transparencia? No será posible sólo con la creación de una Ley o con la imposición de multas ante su incumplimiento, *“debe haber aprendizaje social, entender cómo vivir bajo las reglas de la transparencia”*, (Eduardo Escobar, director ejecutivo de Acción Ciudadana, 2021).

A 8 años de la creación del IAIP y a 10 años de la entrada en vigencia de la LAIP, el país se encuentra en un momento en el que debe evaluar los avances que se han tenido en materia de transparencia y acceso a la información pública. Pero esta revisión debe hacerse desde la óptica del fiel cumplimiento a la normativa por parte de los órganos garantes y el uso que la gente ha hecho de ésta.

Al respecto, se realizaron siete entrevistas<sup>3</sup> a profundidad dirigidas a expertos en la materia para conocer su opinión sobre el derecho de acceso a la información y la actual gestión de los comisionados del IAIP, en cuanto al trabajo que debe hacerse para lograr que la LAIP sea una herramienta que conozcan y usen todas las personas. De los entrevistados, la mayoría coincide en que existe resistencia y obstaculización al cumplimiento de la LAIP, sobre todo en el período de transición para la conformación del nuevo pleno de comisionados<sup>4</sup> y hasta la fecha de realización de esta investigación.

**Gráfico 1. Perspectiva de los entrevistados sobre la aceptación de la LAIP por parte de los funcionarios públicos**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en investigación de campo para el desarrollo de la presente investigación.

<sup>3</sup> Lista de personas entrevistadas en anexo 2.

<sup>4</sup> La primera generación de comisionados fue electa para el periodo 2013-2019. Al concluir ese periodo, entre diciembre de 2018 y enero de 2019, inició un proceso en el que representantes de cinco sectores de la sociedad eligieron temas que posteriormente fueron presentados al presidente de la República. Estos sectores son empresarios, universidades, periodistas, profesionales y sindicatos. Con excepción del gremio de periodistas, los diferentes sectores presentaron sus propuestas. De conformidad con la LAIP, los Comisionados son elegidos para un período de seis años y no pueden ser reelegidos.

La gráfica 1 indica que, aunque la LAIP fue aceptada de manera formal por todas las funcionarias y funcionarios públicos, a la hora de darle fiel cumplimiento a su aplicación, no todos estaban convencidos de querer hacerlo, y es así como se constata que la Ley les generaba “incomodidad”. Esta actitud observada en la mayoría de funcionarios puede interpretarse como si no veían en el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), una oportunidad para transparentar su gestión, para establecer comunicación horizontal con la ciudadanía y rendir cuentas de manera habitual, como parte de sus obligaciones como funcionarios públicos. Para el 42.85% de los entrevistados hubo una clara resistencia en la aplicación de la LAIP y, además, los funcionarios obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información a la población.

Para un 28.7% de los profesionales que participaron en las entrevistas hubo un bloqueo a la aplicación de la LAIP. Por otra parte, un 14.28% señala que los entes obligados aceptaban la normativa, pero al mismo tiempo se negaban a entregar información, y otro porcentaje igual dijo que hubo obstaculización de procesos que impidieron a las personas el goce de su derecho de acceder a información.

## TRANSPARENCIA Y BUENA GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Una buena gestión gubernamental camina de la mano con la transparencia. Antes de la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (2011), en El Salvador era impensable para la ciudadanía tener acceso a información de carácter pública. Pues había siempre hermetismo, privilegios para el goce de la información y mucho recelo de dar a conocer lo que se hacía en la administración pública.

Se sabe que el acceso a información pública es fundamental para garantizar la transparencia. Sin embargo, los funcionarios se siguen negando a dar cumplimiento a lo que les mandata la Ley. Los resultados de este estudio dan muestra de que ciertamente El Salvador experimentó avances importantes en la materia, pero ahora volvemos a entrar a un espiral en el cual la norma parece ser: volver a poner cerrojo a la información.

La transparencia como categoría comprendida dentro de la actuación pública, es una herramienta para la realización efectiva de otros principios y valores tutelados en el ordenamiento jurídico, al permitir la representación, la solidez del sistema democrático y la multiplicidad de los registros para la observación de la realización Pública. (Leyva-Vásquez, Bautista-Hernández, & Smarandache, 2018).

Activar el derecho de acceder a información pública como forma de control al Estado debe llevar, al mismo tiempo, al compromiso de mantener una contraloría ciudadana permanente que satisfaga el derecho a conocer y entender el porqué de las decisiones de quienes manejan las finanzas públicas.

Analizar el comportamiento de este tema durante los años 2019, 2020 y el primer trimestre de 2021, es importante para tener datos empíricos que permitan presentar un panorama general de cómo hemos avanzado o no, en cuanto a la transparencia y el acceso a la información pública

en El Salvador. Además de la normativa existente, ahora hay que evaluar si realmente existen esfuerzos coordinados para eliminar la opacidad en el Estado, un mal enquistado por décadas y el que, efectivamente, no va a combatirse únicamente con la creación de leyes. El componente “formación” en cultura de transparencia ocupa un lugar importante en todo este proceso que en El Salvador aún está en construcción, y actualmente vuelve a verse amenazado por la negativa de cumplir con la LAIP y por las reiteradas muestras, por parte del Órgano Ejecutivo, a transparentar su gestión y la de todo su gabinete.

Uno de los consultados en esta investigación, ex comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública, al consultarle cómo está el país en el tema de transparencia y acceso a la información pública, respondió de manera tajante: *“En general, se advierte poco interés y hasta un desprecio a la transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios”*. Advirtió que, *“El DAIP se fortalecerá en la medida que se escalen los litigios estratégicos a nivel nacional e internacional, y se conecte con los intereses y necesidades más inmediatas de la población, o con sectores de ella”*. Esta opinión es compartida, aunque con matices, por el resto de entrevistados.

El irrespeto a las leyes por parte de funcionarios de gobierno, observado desde su llegada al poder, incluye por supuesto a la LAIP. Una situación que viene a poner freno a los avances que en esta materia se habían empezado a tener y que habían generado mucha expectativa; sobre todo por la posibilidad de acceder a información que permitiera ejercer contraloría social.

Algunos periodistas que han hecho uso frecuente de la LAIP consideran que la normativa representó una herramienta valiosa para el combate a la corrupción. Ahora todo parece indicar que la reserva de información será la norma. Situación que podría ser revertida, en la medida en que la sociedad civil organizada continúe exigiendo el cumplimiento de la Ley por parte de los servidores públicos.

*“Si bien la LAIP sirve mucho para la academia y periodismo de investigación, para construir indicadores o desvelar casos de corrupción, lo cual está bien y debe mantenerse, y mejorarse; sus alcances deben ‘conectar’ con los intereses y necesidades más inmediatas y cotidianas de la población en general”,* afirmó un ex comisionado del IAIP.

En este punto es importante destacar que *“Hace falta que la sociedad civil cobre conciencia de su responsabilidad en todos los aspectos de la transparencia y no sólo en la económica, cómo en algún momento lo han hecho algunas organizaciones”* (José María Tojeira, director del IDHUCA, 2021).

Otro tema que es muy poco explorado a través de la LAIP, es el de derechos humanos. Al parecer en el país aún no hay conciencia sobre la importancia del goce pleno de éstos. Este es otro elemento relevante a tener en cuenta a efecto de poder impulsar políticas que vayan encaminadas a formar en esta materia. Y, a pesar de la resistencia que hay cuando se busca información sobre derechos humanos, en sus diferentes campos, se debe seguir insistiendo y haciendo peticiones a los entes obligados a quienes se requiera información.

Tojeira insiste en que *“En la sociedad civil hay un acuerdo muy importante de insistir en la gestión y transparencia en el uso de los dineros, pero no hay unidad en el tema de DDHH, lamentablemente”* (José María Tojeira, director del IDHUCA, 2021).

## ÉTICA Y GOBIERNO ABIERTO

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, la ética *es el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida*. Además, para Coviello, *la ética pública es la raíz nutricia, el alma que da razón al ser del Estado y a su buen funcionamiento... No hay república sin moral, puesto que el bienestar material de los integrantes de la comunidad estatal no es suficiente. Un Estado sin moral degenera en dictadura o en tiranía* (Coviello, 2014).

Durante décadas, en El Salvador se ha señalado, desde organizaciones de la sociedad civil, analistas y la academia, la importancia de garantizar la ética y moralidad notoria de todo funcionario y funcionaria, que opte a un cargo público. Y es que los altos índices de corrupción que siempre han estado presentes en el quehacer de muchas instituciones públicas, se han mantenido a través del tiempo sin que haya habido voces que denunciaran o demandaran transparencia.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2020 (IPC), el panorama que se vislumbra en todo el mundo sobre corrupción es bastante sombrío. Obviamente el año pasado estuvo marcado por la pandemia de COVID-19.

El informe detalla que son 180 los países evaluados en una escala que va de 0 a 100. “Como en años anteriores, más de dos tercios de los países alcanzan una puntuación inferior a 50 en el índice de 2020, con una media mundial de 43. Los datos indican que, aunque se han producido ciertos avances, la mayoría de los países continúa sin abordar con eficacia la corrupción en el sector público” (Transparencia Internacional, 2020).

El informe destaca además que Colombia junto a El Salvador, son países en los que la concentración de poder, en el Órgano Ejecutivo, “Ha contribuido a una explosión de irregularidades y casos de corrupción asociados con adquisiciones relacionadas con COVID-19”.

Las diferentes peticiones de información que se hicieron en el período de emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, por parte de periodistas y organizaciones de sociedad civil, dan cuenta de cómo la información relacionada a temáticas sobre compras desde las carteras como: Salud, Agricultura y Turismo, entre otras, fueron declaradas con carácter de reserva. Una frase que con frecuencia se repetía en el país era que, precisamente en momentos de crisis sanitaria, cuando la población demandaba conocer datos de lo que estaba ocurriendo y cómo el gobierno le estaba haciendo frente, la información prácticamente fue puesta en “cuarentena” al igual que el resto de la población, con la diferencia de que esta última ya ha salido públicamente, pero la información sigue estando resguardada.

Esta tendencia a incrementar las reservas a la información, así como negar la entrega de otra, sin argumentación válida para su denegatoria, tal como lo establecen los Art. 19, 20 y 21 de la LAIP, demuestra la poca importancia a la normativa y, al mismo tiempo, deja claro que las funcionarias y funcionarios públicos no han tomado conciencia de lo vital que es para la democracia la transparencia y el acceso a la información en poder del Estado, y además, el papel contralor que puede jugar una sociedad civil organizada.



Periodistas que han hecho uso de la LAIP consideran que la negativa del actual gobierno a cumplir con la ley también se ve agravada con la resistencia a dar información cuando se les pregunta de manera directa en conferencias de prensa. La situación se vuelve más grave cuando es difícil obtener datos de temas que son de interés para la población pero que el gobierno se niega a dar.

Esta actitud contradice totalmente el espíritu ético que debe caracterizar a todo funcionario y funcionaria de gobierno y, al mismo tiempo, vuelve más sombrío el panorama para la consolidación de un gobierno abierto; una tendencia que ha avanzado, con resultados importantes, en otros países de la región.

*“El gobierno abierto busca que las políticas públicas atiendan las necesidades más urgentes y cercanas de la población y den resultados concretos. De esa manera, comenzaría un proceso para restaurar el vínculo de confianza que se ha roto entre la población y las autoridades y, en consecuencia, para relegitimar al Estado y la democracia” (Naser, Ramírez-Alujas, & Rosales, 2017).*

## INFORMACIÓN Y DEMOCRACIA

Cuando en El Salvador se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública, ésta se ubicó, según el Índice Global del Derecho a la Información (RTI Rating), del Centro para la Ley y la Democracia (CLD por sus siglas en inglés), que analiza la calidad de las leyes de acceso a la información de varios países, entre las 10 mejores, de un promedio de 100 leyes en el mundo, en ese entonces. El país se encontraba dando pasos importantes hacia la consolidación de la democracia, pues contar con acceso a la información pública es un requisito para ello. El auge de peticiones y respuestas fue importante y definitivamente marcó un antes y un después en el tema de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, tener una buena ley es un paso importante pero no suficiente. Si el órgano garante no es independiente del poder político y tampoco garantiza el principio de máxima publicidad, como se advierte ha ocurrido en el último año, difícilmente se tendrán niveles adecuados de transparencia en el sector público.

*“Yo creo que es muy importante tener una ley, pero el sistema salvadoreño tiende mucho a poner una ley muy buena y posteriormente tratar de deformarla y tratar de manipularla y utilizarla en favor del poder, especialmente del poder ejecutivo y de quienes tengan influencia en el poder ejecutivo” (José María Tojeira, director del IDHUCA, 2021).*

Si bien es cierto hubo algunos bemoles durante la aplicación de la LAIP -en los primeros años-, entre los ciudadanos crecía el interés por conocer sobre la normativa y, una vez se enteraban de cómo hacer uso de ella, ejercían su derecho de acceso a la información. Lamentablemente, los esfuerzos que se hicieron en cuanto a la divulgación de la LAIP quizá no fueron los suficientes para lograr que el tema “cultura de la transparencia” avanzara y se consolidara con mayor fuerza tanto a nivel de servidores del Estado como de la ciudadanía misma.

Conocer sobre temas relacionados al uso de los fondos públicos en las diversas instituciones del Estado, contrataciones, declaraciones patrimoniales, entre otros, era el interés de muchos ciudadanos que hacían y siguen haciendo uso de la LAIP.

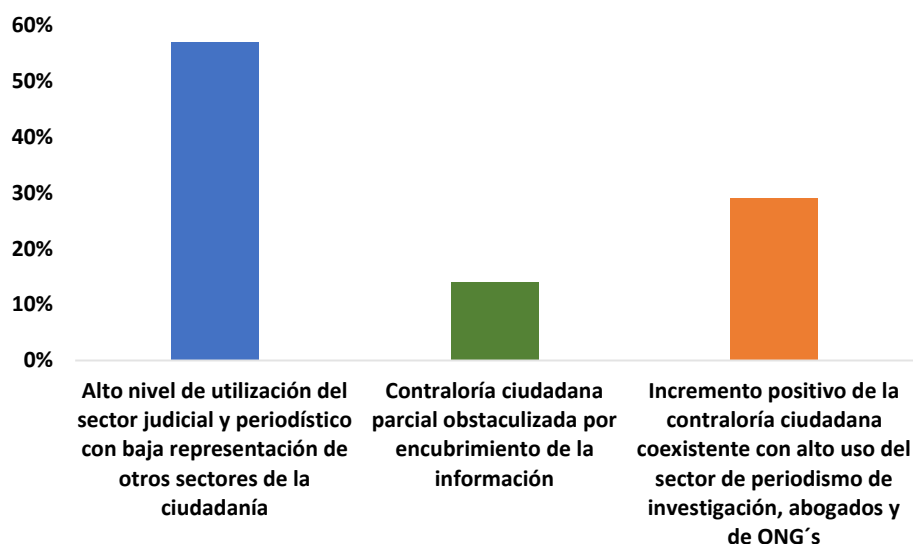
*“La ley significó un buen instrumento para los ciudadanos y más para los periodistas que buscábamos datos, cifras, información pública que sustentara nuestras investigaciones. Luego, a partir de 2019 hay un quiebre en esa línea de tiempo donde se nos había entregado información pública.” (Kenia Gómez, periodista, 2021).*

*“Para la ciudadanía esto fue una gran ganancia (LAIP), pero creo que los funcionarios públicos empezaron a sentir que esta era una ley incómoda para ellos, porque favorecía la transparencia. Creo que a medida que empezaron a destaparse casos de corrupción con esta ley, más funcionarios mostraron resistencia.” (Jessica Ávalos, periodista, 2021).*

Dar el salto de la opacidad a la transparencia, garantizando el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, era la apuesta de la población salvadoreña. Sin embargo, una vez entró en vigencia la LAIP y se contaba con el órgano garante, la normativa, aunque formalmente era aceptada por los funcionarios, su aplicación en la práctica no era la esperada.

A la pregunta: ¿Cree que la LAIP ha sido usada por la ciudadanía para ejercer contraloría ciudadana? Cuatro de los siete entrevistados dijeron que quienes en su mayoría han hecho uso de la Ley son periodistas, abogados y algunos otros sectores en menor porcentaje. Una situación que estaría mostrando la necesidad de promover más la ley en sectores donde no se conozca, o su uso sea limitado por diversidad de factores, siendo quizá el más importante, la falta de conocimiento de la misma, o desmotivación ante la reiterada negativa por parte de los entes obligados a entregar información.

**Gráfico 2. Uso de la LAIP para el ejercicio de la contraloría**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en investigación de campo para el desarrollo de la presente investigación.



## LA CONTRALORÍA SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Un elemento fundamental en esta apuesta, es el trabajo que de manera organizada debe hacerse para la formación en cultura de transparencia en la sociedad civil, contraloría ciudadana y rendición de cuentas establecido en el Art. 47 de la LAIP.

Si bien es cierto, como ya se ha planteado anteriormente, el país cuenta con la normativa suficiente que le permite a la población ejercer contraloría social. Sin embargo, la dinámica que se ha observado en los últimos años es precisamente la contraria. De nuevo las instituciones vuelven a obstaculizar el acceso a la información pública y con ello se vuelve más difícil ejercer contraloría social.

La posibilidad de mantener vigilados a los funcionarios y al mismo tiempo cuidar que los recursos públicos se utilicen de manera responsable y sean destinados para solventar necesidades de la población, sobre todo los sectores más vulnerables, es un derecho al que no debemos renunciar a pesar del panorama adverso que se vislumbra en el país.

*“Importante sería que la Sala de lo Constitucional emitiera resoluciones a favor de la transparencia, pero el mayor problema es que hay un gobierno que no cumple”  
(Eduardo Escobar, director ejecutivo de Acción Ciudadana, 2021).*

También es importante decir que la Corte Suprema de Justicia ha sido reacia a cumplir con las obligaciones de transparencia que establece la LAIP. Por ejemplo, en relación a las declaraciones de patrimonio que los funcionarios al asumir y concluir sus funciones deben presentar. De hacerlas públicas, la Corte pasó a reservarlas. Eso evidencia un retroceso en los avances que se habían logrado en cuanto a la entrega de información relacionada a las declaraciones juradas de patrimonio. Sobre todo, porque el IAIP había emitido una línea resolutive que establecía que las declaraciones de probidad eran información pública, siempre y cuando se emitieran versiones públicas tachando aquellos datos confidenciales, esto para favorecer la contraloría social.

En un primer momento, la Corte Suprema de Justicia dio cumplimiento a lo ordenado por el Instituto. No obstante, hubo una serie de cambios dentro de la Corte que han repercutido en negativas de entrega de esta información, lo cual ha generado retrasos en el actuar mismo de la sección de probidad, la cual, sin una participación ciudadana atenta a su quehacer, se vuelve una sección ineficiente. En consecuencia, la negativa de entrega de las declaraciones de probidad pone en evidencia la falta de compromiso para cumplir con la LAIP y garantizar que la población goce de su derecho de acceso a la información pública.

## CAPÍTULO 2

### El acceso a la información pública en una sociedad democrática

## ▶ CAPÍTULO 2

### El acceso a la información pública en una sociedad democrática

#### RELACIÓN ENTRE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA

En el presente capítulo se realiza una breve reflexión sobre el derecho de acceso a la información pública y la función de este para el funcionamiento saludable de una democracia, así como elementos del marco jurídico nacional e internacional que lo sustentan. Finalmente, se analiza y sistematiza evidencia sobre el uso efectivo de la LAIP en El Salvador.

El derecho de acceso a la información pública en el marco de un sistema democrático es fundamental, pues es la forma en la que la ciudadanía puede conocer las decisiones que se toman en la administración pública. Es decir, se vuelve fundamental porque proporciona una herramienta de control de la ciudadanía sobre el poder y el fomento de la transparencia sobre la administración pública.

Por otro lado, el ejercicio de este derecho permite que las personas puedan acceder a otros derechos. Si bien tiene una función en sí mismo, también es conocido como un derecho “llave”. Su práctica abre puertas para que se pueda acceder a otros. Por ejemplo, en el marco de la pandemia por la COVID-19 es y será, mientras dure, fundamental tener información oportuna y precisa sobre la atención que se está prestando en cada país. Un portal web de transparencia de las instituciones que prestan servicios de salud que no se encuentra actualizado es una barrera para que los usuarios puedan acceder a información que sea de su interés. Como, por ejemplo, la obtención de datos sobre cómo acceder a la vacuna contra la COVID-19. En ese sentido y relacionado al ejemplo previo, al ejercitarse el derecho de acceso a la información pública, abre la posibilidad de acceder a los servicios de salud.

La transparencia como principio rector en la administración del Estado y el derecho de acceso a la información pública son indicadores, de hecho, sobre la calidad de un sistema democrático. Es decir, existe una relación directamente proporcional entre el ejercicio del mismo y la salud de una democracia.

## ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL

En 1996 los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron la *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Esta convención marcó un punto de partida para que los países aprobaran marcos normativos e implementaran estrategias de combate contra la corrupción y a favor de la transparencia. A través de la Convención Interamericana contra la Corrupción los países miembros implementaron mecanismos de seguimiento a este instrumento.

Durante la década de los años 2000, los Estados miembros de la OEA también firmaron acuerdos en relación con el fomento de la transparencia y el acceso a la información en la gestión pública. Uno de ellos fue la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, llamada Convención de Nuevo León, firmada en enero de 2004 con el objetivo de combatir la pobreza y el desarrollo social, el crecimiento económico con equidad y la gobernabilidad democrática en la región.

Si bien El Salvador, como Estado, firmaba compromisos a nivel internacional, a nivel interno la dinámica política no estaba alineada. En el 2001 la Asamblea Legislativa promueve iniciativas que prohibía entregar información sobre la gestión administrativa de esta institución sin autorización de la Junta Directiva, como máxima autoridad. Si bien la presión que se ejerció a través de la opinión pública pudo impedir que se implementaran, persistía la falta de compromiso por parte de la clase política y del gobierno de turno.

Un año después, El Salvador firmó y se adhirió al instrumento, pero fue hasta diciembre de 2011 que finalmente la Asamblea Legislativa aprobó una ley específica para la garantía del derecho de acceso a la información pública. Esta ley tardó en operativizarse porque fue hasta febrero de 2013 que se creó el ente rector en la materia, el Instituto de Acceso a la Información Pública.

En septiembre de 2011, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lanzó la “Alianza para el Gobierno Abierto” como un compromiso para promover la transparencia, la participación ciudadana, combatir la corrupción y el uso de las nuevas tecnologías de la información para robustecer las democracias.

Cuatro años después, en septiembre de 2015, representantes de distintos países, incluido El Salvador, adoptaron un acuerdo histórico para el cumplimiento de objetivos que permitiera erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar su prosperidad en los siguientes años. Esto como parte de la denominada Agenda 2030, que recoge los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Son 17 objetivos específicos con sus respectivos indicadores y metas que marcarían el rumbo de cada país en diferentes temas. Uno de ellos, el objetivo 16, denominado: “*Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*”, retoma los compromisos en materia de combate a la corrupción, transparencia y el acceso a la información pública, entre otros.

El indicador 16.10.2 establece que los Estados deben “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”. El Salvador, como firmante de este acuerdo, debe implementar

estrategias que garanticen el acceso a la información pública. Entre 2016 y 2019, el Estado salvadoreño presentó reportes a Naciones Unidas sobre el ejercicio del derecho a partir del número de solicitudes realizadas en los entes obligados. La información era proporcionada por el IAIP a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, este reporte dejó de elaborarse por las autoridades correspondientes, a partir de la entrada del gobierno que inició en junio de 2019, sin que se haya dado explicación alguna.

## USO EFECTIVO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En este estudio para determinar el uso efectivo de la Ley de Acceso a la Información Pública, entre enero 2019 y marzo de 2021, se analizó información relacionada al ejercicio del derecho, así como condiciones que favorecen o no al mismo. En las siguientes páginas del presente informe se estudiaron las cuatro variables:

1. Estudio de los portales de transparencia
2. Gestión de la información en el marco de la pandemia por COVID-19
3. Índices de información reservada
4. Percepción de los oficiales de información (sondeo).

## PORTALES DE TRANSPARENCIA

La LAIP establece que las instituciones deben *“Facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos”*; y además *“propiciar la transparencia de la gestión mediante la difusión de la información que generen los entes obligados”*, Artículo 3 inciso ‘a’ y ‘b’ de la LAIP. Es decir, establece la obligación de publicar información oficiosa a través de diferentes mecanismos, por ejemplo: los portales de transparencia, los sitios web de la institución, carteles/murales, entre otros.

En enero de 2016, el Instituto de Acceso a la Información Pública emitió dos lineamientos para la publicación oficiosa<sup>5</sup>. En estos se establecen los criterios con los cuales se deben actualizar los portales de transparencia. El art. 1 dice: *“Las instituciones obligadas a la LAIP deberán publicar, y mantener a disposición permanente del público la información oficiosa que les corresponde de acuerdo a la LAIP, su reglamento y demás normativa aplicable, desagregada en las categorías independientes”*.

---

5 Los lineamientos los encuentra en el siguiente enlace: [https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iaip/documents/otros-documentos-normativos?utf8=%E2%9C%93&q%5Bname\\_or\\_description\\_cont%5D=oficiosa&q%5Byear\\_cont%5D=&q%5Bdocument\\_category\\_id\\_eq%5D=](https://www.transparencia.gob.sv/institutions/iaip/documents/otros-documentos-normativos?utf8=%E2%9C%93&q%5Bname_or_description_cont%5D=oficiosa&q%5Byear_cont%5D=&q%5Bdocument_category_id_eq%5D=)

En el caso de algunas instituciones, la LAIP determina publicar información de acuerdo a su naturaleza. Por ejemplo, en el Ministerio de Hacienda se publicará la ejecución presupuestaria y la deuda política. Así como en la Asamblea Legislativa el protocolo de entendimiento, comisiones legislativas, grupos parlamentarios, sesiones plenarias, entre otra información.

Los lineamientos también determinan la frecuencia con la que se deben actualizar los portales de transparencia. En el art. 4 de la LAIP se describe la obligación de publicar “*de forma completa y deberán actualizarla como mínimo de manera trimestral, el plazo máximo para dicha actualización vencerá el último día hábil de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año (...)*”<sup>6</sup>. Asimismo, establece que se deberá constatar la fecha de la última actualización en los sitios o portales web en los que publican su información oficiosa.

La actualización de los portales de transparencia permite que los y las ciudadanas puedan acceder a información sobre la gestión administrativa, financiera y operativa de las instituciones y tomar decisiones mejor informadas. Por lo tanto, es fundamental porque garantiza que la primera fuente de información (los portales de transparencia) sea oportuna.

En abril de 2020, el Instituto de Acceso a la Información Pública emitió la “*Directriz sobre rendición de cuentas. Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19*”. Este instrumento establece la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos a partir de las siguientes características:

- a) **Apertura al control de la población:** los entes deberán permitir el acceso a la información como una herramienta de rendición de cuentas que permite mejorar la gestión pública por parte de las autoridades. Además de la divulgación de la información, los entes obligados deberán permitir que los particulares opinen y exijan explicaciones o aclaraciones sobre las acciones adoptadas en el marco de la gestión de la emergencia sanitaria. Los aportes de los particulares deben ser analizados y considerados en la adopción de medidas relacionadas de tal forma que permitan la participación ciudadana.
- b) **Transparencia:** las autoridades deberán presentar la información de forma completa, procesable, oportuna; veraz, clara y comprensible, de tal forma que permita a la población realizar valoraciones sobre la base de información certera y útil.
- c) **Inclusión:** las instituciones deberán procurar el mayor acceso a los ejercicios de rendición de cuentas, este ejercicio pretende considerar a toda la población, sin discriminación de ninguna naturaleza.

Si bien la directriz es una guía para que las instituciones puedan contribuir en la garantía del derecho de acceso a la información, la misma se operativiza a través de los portales de transparencia. Su actualización es fundamental para garantizar la transparencia, pero sobre todo para promover el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública a través de la rendición de cuentas. Un portal que no esté actualizado se vuelve un obstáculo para la garantía del derecho porque las personas no podrán tener información oportuna.

<sup>6</sup> La actualización correspondiente al mes de enero deberá incluirse en la información pendiente de publicación desde la última realizada en el año anterior.

Para conocer el estado de esta herramienta, en el marco del presente estudio se analizaron 27 portales de transparencia (entre ministerios, instituciones autónomas y otras<sup>7</sup> como un indicador de condiciones que podrían (o no) garantizar el uso efectivo del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Se revisaron los portales según las categorías para la publicación, que establece la norma antes mencionada; concretamente, si la información estaba o no actualizada a la fecha que establece el IAIP (último día del mes de enero de 2021). La revisión se realizó entre la semana del 22 al 29 de marzo.

A continuación, el detalle de las variables analizadas para este estudio:

1. **Marco normativo:** La normativa general de creación de la institución y los documentos normativos que regulan su funcionamiento. Las variables analizadas del marco normativo.
  - 1.1. Actas del consejo
  - 1.2. Organigrama
  - 1.3. Procedimientos de selección y contratación de personal
  - 1.4. Directorio de funcionarios.
2. **Marco presupuestario:** Las finanzas de la institución. Ingresos y egresos en general.
  - 2.1. Concesiones y autorizaciones
  - 2.2. Contrataciones y adquisiciones
  - 2.3. Inventarios
  - 2.4. Presupuesto actual
  - 2.5. Recursos públicos a privados
  - 2.6. Registro de ofertantes y contratistas
  - 2.7. Remuneraciones
  - 2.8. Subsidio e incentivos fiscales
  - 2.9. Viajes
3. **Marco de gestión estratégica:** Lo relacionado a la metas y objetivos de la estrategia.
  - 3.1. Estadísticas
  - 3.2. Listado de asesores
  - 3.3. Obras en ejecución
  - 3.4. Plan Operativo Anual
4. **Cumplimiento de la LAIP:** Garantía del derecho de acceso y gestión de la información.
  - 4.1. Guía de organización de archivos
  - 4.2. Índice de información reservada
  - 4.3. Resoluciones de solicitudes
5. **Participación ciudadana**
  - 5.1. Mecanismos de participación ciudadana.

---

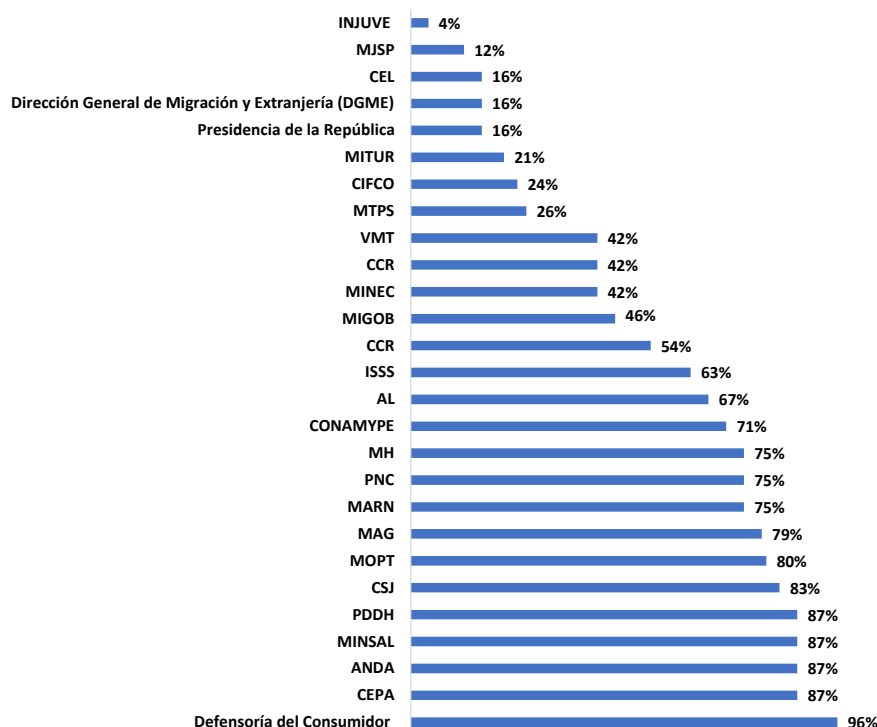
<sup>7</sup> Detalle en ANEXO 1.

Con el objetivo de determinar el grado de actualización de los sitios web de cada institución, se calculó el porcentaje tomando en cuenta las variables antes mencionadas. En los siguientes párrafos se presentarán los resultados globales. Sin embargo, cabe mencionar que para este estudio no se toman en cuenta las variables que son propias de algunas instituciones. Por ejemplo, información de las comisiones de trabajo de la Asamblea Legislativa.

En términos generales, de las 27 instituciones de las que se analizó la actualización de la información en sus sitios web, 15 tuvieron un porcentaje arriba del 55.5%, mientras que las 12 restantes obtuvieron valores abajo del 44.4%. Aunque la mayoría mostró un porcentaje arriba del 50%, la evidencia también muestra que no toda la información era actualizada de la misma forma en los portales web de transparencia. Algo que se analizará posteriormente en este estudio.

En el gráfico 3 se retoman los resultados según institución. Los datos evidencian que la Defensoría del Consumidor es la institución con mayor porcentaje de actualización, con un 96%; mientras que el INJUVE es el ente con el menor cumplimiento, un 4%.

**Gráfico 3. Actualización de los portales de transparencia, según lineamientos**



Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

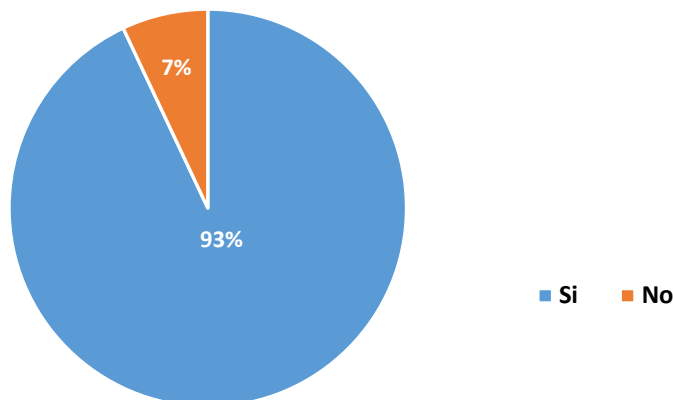
Cabe recalcar que los resultados obtenidos tanto para la Defensoría del Consumidor como para el Instituto Nacional de la Juventud son consistentes con las notas que lograron en la última Evaluación del Desempeño de Obligaciones de Transparencia realizada por el IAIP y publicada en el 2020. En esta evaluación, en el componente de información oficiosa, la Defensoría del Consumidor obtuvo una nota 8.07, mientras que la nota para el INJUVE fue de 4.74.



## 1. Marco normativo

Se analizó la normativa que hace referencia a la creación de la institución y los documentos que regulan su funcionamiento. Al respecto, el 93% la tiene actualizada, mientras que un 7% no. Es decir, en términos generales casi la totalidad de los portales analizados tenían al día esta información.

**Gráfico 4. Actualización de los marcos normativos**

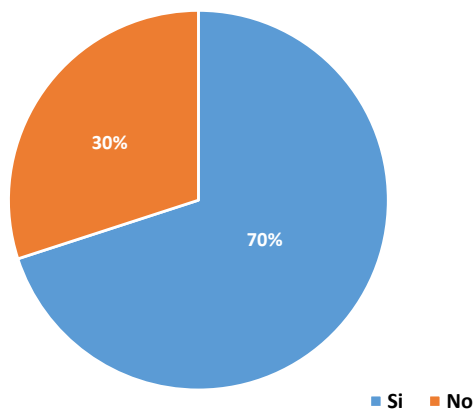


Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

Otra categoría analizada fue la *estructura orgánica*, la cual hace referencia principalmente al organigrama, lista de empleados, así como una descripción de las competencias y facultades de cada unidad. Los resultados muestran que el 63% de las estructuras orgánicas estaban actualizadas, mientras que el 37% no.

Se examinó la actualización del *directorío de funcionarios*, mismo que debe incluir lo siguiente: nombres de quienes ejercen como funcionarios, titulares, directores y todo servidor público; número de teléfono, correo institucional y dirección laboral, así como su hoja de vida actualizada. Al respecto, el gráfico 5 muestra que la mayoría de los directoríos de funcionarios se encuentran actualizados en un 70%, mientras que un 30% no.

**Gráfico 5. Actualización de directorío de los funcionarios**



Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

Otra de las categorías examinadas es la relacionada a la actualización de los *procedimientos de selección del personal* (detalles de las plazas sometidas a concurso, tipo de contratación e información sobre el proceso). De esta información, el 56% está actualizada, mientras que un 44% no.

Finalmente, en relación a las *actas del consejo* de los entes obligados (conformados por consejos o comisiones), las cuales deben contar con fecha de emisión, el número correlativo y un enlace que dirija al texto del documento, el 59% tiene actualizada esta información, mientras que un 41% no.

En relación al marco normativo, la evidencia muestra que es una información que está bastante actualizada. En las cuatro variables analizadas obtuvieron porcentajes arriba del 50%. Ahora bien, con excepción de las actas del consejo, se trata de información que normalmente no sufre cambios a lo largo de una gestión gubernamental.

## 2. Marco presupuestario

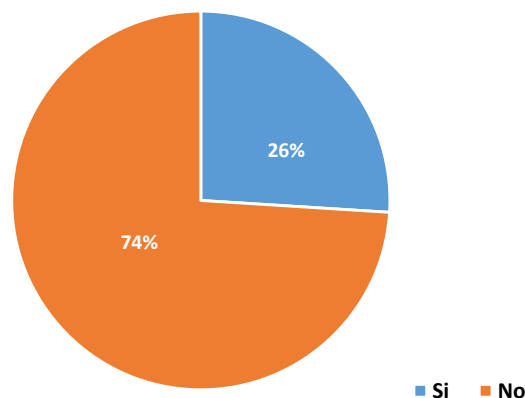
El marco presupuestario es aquella información pública relacionada a los ingresos y egresos que tiene una institución y que se distribuye en diferentes categorías. Por ejemplo, a través de concesiones y autorizaciones; contrataciones y adquisiciones; inventarios de bienes; entre otros. Al respecto, la mayoría de los portales de transparencia cuenta con sus presupuestos actualizados. Concretamente, en el 70% de las instituciones está actualizado, mientras que en el 30% no.

Por otro lado, la información relacionada con las *concesiones y autorizaciones* muestra que esta deberá publicarse en una planilla con la siguiente información como mínimo: a) Nombre completo del titular o beneficiario. b) Tipo (permiso, autorización o concesión) c) El monto asignado cuando sea procedente. d) La vigencia. e) Objeto y finalidad.

De los portales analizados, el 56% si publica las planillas con la información mínima requerida, mientras que un 44% no lo hace. De la misma forma, la información relacionada a subsidios o incentivos fiscales, la mayoría, un 56%, sí está actualizada.

Ahora bien, en relación a los *recursos públicos asignados a entes privados*, la mayoría, el 60%, no cuenta con la actualización requerida por la normativa. Otra de las categorías que no está siendo actualizada es el *inventario de bienes muebles*. En el gráfico 6. se expone que el 74% no lo está haciendo.

**Gráfico 6. Actualización de inventarios**



Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

En relación a la información sobre *las remuneraciones*, los lineamientos establecen que se debe incluir el monto mensual recibido por cada cargo presupuestario, desagregados por la categoría salarial de que se trate. Al respecto, el 63% es información actualizada, mientras que un 37% no.

Finalmente, sobre información de “*adquisiciones y contrataciones*; así como la *lista de ofertantes y contratistas*”, son variables que la mayoría de las instituciones sí tienen actualizadas: El 60% sí lo están.

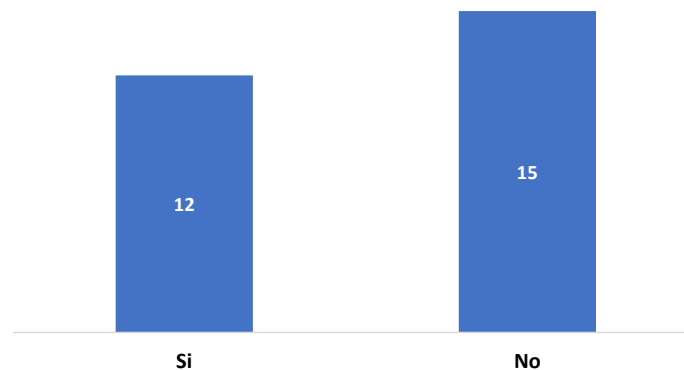
En relación al marco presupuestario, la evidencia muestra que, si bien la mayoría de información está actualizada, la relacionada a los recursos públicos asignados a privados y sobre inventarios de bienes muebles no los están.

### 3. Marco de gestión estratégica

El marco de gestión estratégica contiene información relacionada a las metas y los objetivos de una institución, establecidos en el Plan Operativo Anual (POA), así como indicadores estadísticos, listado de asesores, obras en ejecución, etc.

En primer lugar, los datos muestran que 15 instituciones, el 56%, no tienen actualizada la categoría sobre los viajes, mientras que 12 sí, es decir el 44%.

**Gráfico 7. Actualización de viajes**



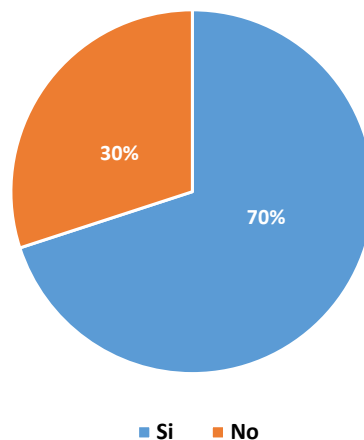
Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

Sobre los *planes operativos anuales*, los datos muestran que el 67% lo tienen actualizado, mientras que el 33% no.

Por otro lado, sobre la *generación de estadísticas*, los lineamientos establecen que se deberá publicar listados por rubros temáticos y que dirijan a cada documento que contenga la información estadística. El 59% sí lo tiene actualizado, mientras que el 41% no.

En relación a la *memoria de labores*, las instituciones deben publicar la última que haya sido elaborada por el ente obligado que establece la ley. La revisión de los portales de transparencia demuestra que el 70% sí se encuentra al día.

**Gráfico 8. Actualización de memoria de labores**

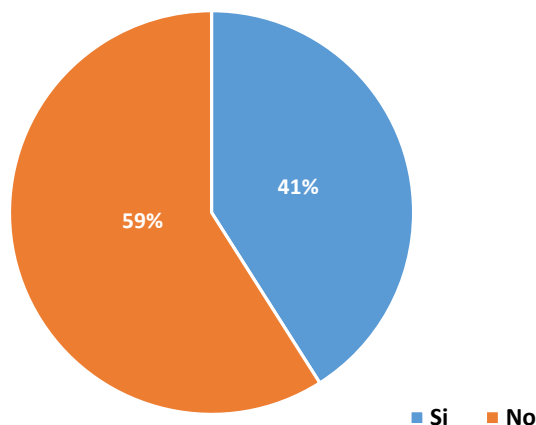


Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

Sobre la información relacionada a la gestión estratégica, se estudió la relativa a las *obras en ejecución* (total o parcialmente) con fondos públicos de los últimos tres años, la cual deberá ser publicada en una lista con los siguientes datos: códigos, números correlativos y un enlace que dirija a la siguiente información:

- a. Ubicación exacta
- b. Costo total
- c. Fuente de financiamiento
- d. Número de beneficiarios
- e. Tiempo de ejecución
- f. Empresa o entidad ejecutora
- g. Empresa o entidad supervisora
- h. Funcionario de la institución responsable
- i. Forma de pago
- j. Garantías

Los datos muestran que la mayoría de los entes obligados (el 59%) no tiene actualizada esta información, mientras que el 41% sí.

**Gráfico 9. Obras en ejecución**

Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

En relación a la gestión estratégica, la evidencia arroja porcentajes arriba del 50% en la actualización, con excepción a la información relacionada a los viajes. Sobre esta última variable, los datos muestran que la mayoría de portales web de transparencia analizados no están actualizando la información relacionada a los viajes.

#### 4. Cumplimiento de la LAIP

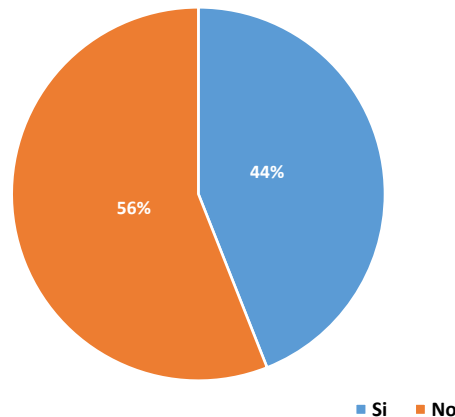
Estas variables permiten determinar la atención del derecho de acceso y gestión de la información dentro de las instituciones. Asimismo, también se incluye la normativa relacionada a la gestión documental y archivos.

En términos generales, el análisis de los portales de transparencia muestra que la mayoría de instituciones tiene actualizada esta información. Por ejemplo, el 79% cuenta con los índices de información reservada actualizados. De la misma forma la mayoría mantiene actualizada la información sobre las resoluciones de solicitudes de información. El 85% sí, mientras que el 15% no. Otra categoría analizada fue la guía de organización de archivos. El 52% de las instituciones tienen al día la información y el 48% no.

#### 5. Participación ciudadana

Finalmente, en relación a los mecanismos de participación ciudadana, la revisión de los portales arroja que la mayoría no está actualizada, el 56%, mientras que el 44% sí. Respecto a esta categoría se advierte que la mayoría dejó de implementar los mecanismos de participación ciudadana desde el segundo trimestre de 2019. De hecho, la mayoría de las instituciones que tienen actualizada esta información únicamente colocan un acta de inexistencia.

**Gráfico 10. Participación ciudadana**



Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

Es de señalar que la evidencia muestra diferencias en la forma en que las diversas instituciones actualizan la información. En relación a la información oficiosa en general, si bien la mayoría de los portales se encuentran al día, al analizar de manera específica se denota que no toda se actualiza. Por un lado, los marcos normativos suelen estar al día, mientras la información relacionada a la asignación de recursos a privados no, pues más de la mitad de entes a los que se revisaron sus sitios web no lo habían hecho.

De la misma forma, la mayoría de entes no tenían actualizado lo relativo a la gestión estratégica, específicamente sobre los viajes de funcionarios. ¿Por qué una información está actualizada y otra no? En el presente estudio no se puede determinar las razones que llevan a que una lo esté y otra no, sin embargo, si se puede plantear como una línea de investigación que permita conocer a profundidad la gestión de los portales de transparencia, por ejemplo, determinar los factores que podrían estar incidiendo en el procedimiento que siguen los oficiales de información para actualizarlos de la misma forma.

## GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

El 23 de marzo de 2020, el Instituto de Acceso a la Información Pública emitió las “*Directrices para el cumplimiento de obligaciones de transparencia y protección de datos personales durante la emergencia sanitaria*” con el objetivo de orientar a las instituciones públicas en la gestión de la información que se produjera durante la emergencia. Días antes, el 14 de marzo, la Asamblea Legislativa había emitido el Decreto Legislativo No. 593, “Estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo No. 426.

Las directrices no solo instauran los parámetros para la gestión de la información (además de la gestión documental, archivos y protección de datos personales), sino que establecen un marco de referencia para que las personas pudieran informarse *Sobre datos relevantes como riesgos y medidas a adoptar, información sobre recursos públicos disponibles, recursos públicos utilizados e información sobre grupos en riesgo o vulnerables; para que la población conozca sobre las causas de la emergencia, las acciones adoptadas en dicho marco y el desarrollo de situación, de manera fidedigna y en formato accesible (Art. 1).*

En mayo de 2020, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Legislativo No. 649 que establecía la suspensión de los términos y plazos procesales en los procesos administrativos y judiciales, incluyendo la solicitud de información, debido a la emergencia por COVID-19 y a los estragos que dejó la tormenta tropical Amanda.

El Decreto 649 fue prorrogado en julio de 2020. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió una sentencia definitiva de la Inconstitucionalidad 21-2020 el 8 de junio. La Sala determinó que el decreto para la suspensión de los plazos emitido por la Asamblea Legislativa era inconstitucional. Pero, ¿cómo se gestionó la información posterior a la declaración de inconstitucionalidad?

Entre el 14 de septiembre y el 22 de diciembre de 2020, la Dirección de Fortalecimiento de la Institucionalidad del Estado, Transparencia y Anticorrupción de FESPAD realizó 28 solicitudes de información, con un total de 126 requerimientos específicos, a cinco instituciones que ofrecieron diversos servicios como salud o suministro de agua en el marco de la pandemia por COVID-19.

Asimismo, se realizaron requerimientos específicos en relación a la asignación del bono de compensación económica (US\$300). Algunos de ellos fueron el presupuesto asignado y ejecutado, el origen de los fondos, así como las instituciones que participaron en la coordinación para la entrega del mismo, entre otros. Las instituciones a las que se le solicitó información fueron las siguientes:

**Cuadro 2. Número de solicitudes según institución a la que se le requirió**

INSTITUCIÓN	NÚMERO DE SOLICITUDES
Ministerio de Salud (MINSAL)	1
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	11
Ministerio de Economía (MINEC)	7
Ministerio de Educación (MINED)	8
Corte de Cuentas de la República	1
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en solicitudes de información formuladas a las instituciones públicas.

De 28 solicitudes, solo de una no se tuvo respuesta. Pese a que el Art. 71 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece un plazo no mayor de 10 días hábiles para ser resuelta, siempre que la información requerida no exceda de cinco años de haber sido generada. En el caso del Ministerio de Salud (MINSAL), la solicitud enviada ni siquiera fue recibida. Es decir, no se obtuvo una constancia de recepción.

Al MINSAL se le solicitó los “Lineamientos de atención a pacientes en el segundo nivel de atención de salud en el contexto del COVID-19”. El resto de las instituciones respondieron de la siguiente forma:

**Cuadro 3. Tipos de respuestas a solicitudes de información**

TIPO DE RESPUESTA	FRECUENCIA
Hicieron una prevención en la totalidad de los requerimientos, por no ser “claros y precisos en la solicitud”	8
Entregada	7
Entregada de manera parcial (se entrega sólo parte)	7
Inexistente	4
Sin respuesta	1
Reservada	1
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en solicitudes de información formuladas a las instituciones públicas.

Al hacer un análisis sobre los tipos de respuesta dadas según el ente obligado, los datos muestran que fue ANDA la institución que más prevenciones hizo en sus respuestas bajo el argumento de “no ser claros y precisos en la solicitud”. Pero, ¿qué tipo de información fue solicitada? Las solicitudes estaban relacionadas al Plan de Contingencia de ANDA en el marco de la emergencia por COVID-19, medidas preventivas, acciones implementadas y datos de zonas críticas atendidas en dicho plan.

De los 56 requerimientos en general, sólo 28 fueron respondidos en tiempo y forma. En el resto, hicieron prevenciones por no ser solicitudes claras y precisas. En todos los casos hacen prevenciones en relación a especificar el año en el que se necesita la información.

En relación a las cuatro respuestas de inexistencia (un total de 11 requerimientos), tres fueron relacionadas al bono de compensación para la contención del COVID-19 de US\$300.00 del Ministerio de Economía y de la Corte de Cuentas de la República. Una en relación a la matrícula, permanencia y deserción escolar, desagregado por sexo.

Finalmente, ANDA fue la única institución que respondió como reservada a una solicitud. Esta consistía en el “Plan de Contingencia de ANDA, el cual fue adoptado en el marco de la emergencia por COVID-19 y aprobado por la Junta de Gobierno de fecha 16 de marzo de 2020.



Asimismo, informar sobre la existencia de otras medidas implementadas por la institución para el abastecimiento del recurso hídrico a familias que se vieron afectadas por la aludida emergencia, de ser existentes, compartir dichos documentos, resultados de la implementación y población beneficiada”.

La reserva de la información fue justificada alegando que su divulgación podría *“Perjudicar o poner en riesgo la seguridad pública o poner en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona (...) siguiendo esta línea, el Plan tiene que ser protegido por motivos de seguridad pública, además porque pone en peligro evidente la vida y la salud de cualquier persona (...).*

*(...) ANDA es la única institución garante de la distribución del servicio de agua potable a nivel nacional, si se entrega dicha información estaría de forma latente y abstracta la posibilidad de generar un agravio o poner en peligro la vida de la población en general, ya que el Plan de Contingencia por la emergencia del COVID-19 cuenta con información vital relacionada a la distribución de agua potable por medio de pipas o camiones cisternas por ejemplo, lo cual por un error o un accidente involuntario generado por un tercero, puede causar un alto impacto negativo a la población y en un punto extremo hasta la muerte de miles de personas, en el sentido que, si se revela tal información, una persona inescrupulosa, fácilmente puede arruinar una línea de agua potable y culpar a esta institución como negligencia de esta. Además, el Plan de Contingencia COVID-19 es una estrategia de la institución, razón por la cual revelarlo pondría en grave riesgo el funcionamiento de esta institución gubernamental”.*

La valoración que hace ANDA para reservar la información no cumple con criterios emitidos por el IAIP en los que se explica la necesidad de que las reservas sean razonadas y fundamentadas para reducir la arbitrariedad de los funcionarios con potestad para denegarla (62 y 63-A-2015). Por ejemplo, se establece una reserva total, pero se justifica la reserva sólo sobre un aspecto del Plan de Contingencia, el relacionado al riesgo de que se dañen líneas de agua potable. En ese sentido, la reserva total pudo haberse declarado solo para el caso de las tuberías y no sobre todo el documento.

## ÍNDICES DE INFORMACIÓN RESERVADA

La Ley de Acceso a la Información Pública establece como **información reservada**, *“Aquella cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esta ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas”*, Art. 6, inciso e. Es decir, pese a que uno de los principios rectores de la LAIP es la “máxima publicidad de la información”, en algunos casos pudiera haber excepciones a esta regla. Sin embargo, será por un tiempo determinado y siempre que sea información relativa a los siguientes casos:

- a. Los planes militares secretos y las negociaciones políticas a que se refiere el artículo 168 ordinal 7º de la Constitución.
- b. La que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública.

- c. La que menoscabe las relaciones internacionales o la conducción de negociaciones diplomáticas del país.
- d. La que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- e. La que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.
- f. La que causare un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos, en la administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes.
- g. La que comprometiere las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso.
- h. La que pueda generar una ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de trascendencia internacional.

Por otro lado, la LAIP también establece que cada institución pública deberá justificar las reservas ante el Instituto de Acceso a la Información Pública de manera semestral, a través de un archivo organizado por rubros temáticos, mejor conocidos como índices de información reservada (IIR). Los IIR contienen detalles de cada información clasificada tales como: unidad administrativa, fecha de la clasificación, su fundamento; plazo de reserva y las partes del documento que se reservan.

Ahora bien, según la jurisprudencia emitida por el IAIP (240-A-2015), las instituciones que clasifiquen información como reservada deberán cumplir los siguientes tres principios:

- I. **Legalidad.** Justificar la causa que lo motivó dentro de los parámetros que establece la norma.
- II. **Temporalidad.** Establecer los plazos definidos en el Art. 20 LAIP y 31 letra “f” de su Reglamento (RELAIP), y es que si no se establece el plazo de reserva podría vulnerarse el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, al generar incertidumbre sobre el momento en que la información estará a su disposición”<sup>9</sup>.
- III. **Razonabilidad.** Argumentar la reserva. Es decir, explicar las razones de la misma.

En relación a los plazos de reserva, la LAIP determina qué se podrá clasificar como tal hasta por un periodo de siete años (hasta que se extingan las causas que dieron origen a la misma). Al finalizar este periodo, el IAIP podría extender por cinco años más la reserva, siempre y cuando haya una solicitud de la institución pública o de una persona interesada<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Este criterio lo estableció el Instituto de Acceso a la Información Pública en la Resolución definitiva NUE 196-A-2018, de las catorce horas con dos minutos del 27 de mayo de 2019.

Finalmente, es importante recordar que, en abril de 2020, el IAIP emitió la directriz sobre rendición de cuentas, en el marco de la pandemia por COVID-19. Esta directriz establece la prohibición de reservar información sobre el manejo de la emergencia sanitaria: *“La información cuya divulgación exige el presente instrumento es de carácter oficiosa por mandato legal; por lo tanto, será obligación de los entes municipales y no municipales a los cuáles les aplique esta directriz, abstenerse de declarar reserva sobre la información de la emergencia nacional anteriormente detallada y ponerla a disposición del público, salvo aquellos datos de carácter confidencial”*, Art. 11.

Información que no se puede reservar según la directriz<sup>11</sup>:

1. Contrataciones públicas
2. Subsidios e incentivos fiscales
3. Recursos públicos asignados a particulares
4. Obras públicas
5. Presupuesto
6. Ejecución presupuestaria.

## ANÁLISIS DE LOS ÍNDICES DE INFORMACIÓN RESERVADA

Para el presente estudio se analizó la información reservada que está incluida en los índices de información publicados en los portales de transparencia de 25 instituciones, entre ministerios, autónomas y ministerio público. La recolección de evidencia y el análisis del mismo se realizó entre el 5 y el 8 de abril. En el siguiente cuadro se detallan las instituciones, así como el número de reservas que se encontraron en cada institución.

---

<sup>10</sup> La LAIP también determina que para los literales “a” y “b” podrán ser prorrogadas siempre que lo solicite la institución, Art. 20.

<sup>11</sup> A la fecha de publicación de este informe, el IAIP se encuentra realizando una consulta ciudadana para la aprobación de Lineamientos sobre información reservada.

#### Cuadro 4. Información reservada según institución

	INSTITUCIÓN	No.
1.	PDDH	88
2.	CEL	42
3.	CEPA	27
4.	Presidencia de la República	26
5.	Ministerio de Turismo	20
6.	ANDA	14
7.	CIFCO	10
8.	MINSAL	10
9.	Ministerio de Agricultura	10
10.	Ministerio de Obras Públicas	10
11.	PNC	10
12.	Ministerio de Medio Ambiente	9
13.	Ministerio de Economía	8
14.	Corte de Cuentas de la República	8
15.	CONAMYPE	4
16.	Ministerio de Hacienda	4
17.	Corte Suprema de Justicia	3
18.	Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	3
19.	Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)	1
20.	Viceministerio de Transporte (VMT)	1
21.	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*	0
22.	Asamblea Legislativa**	0
23.	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)**	0
24.	INJUVE**	0
25.	Defensoría del Consumidor**	0
	<b>TOTAL</b>	<b>308</b>

\*Portal de transparencia no actualizado desde 2018. Tampoco cuenta con alguna acta de inexistencia.

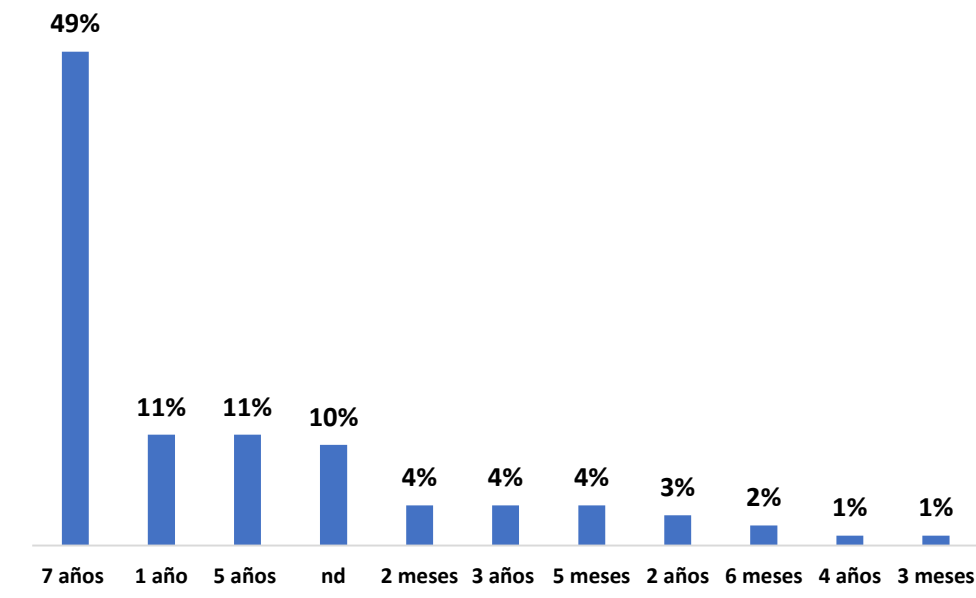
\*\*No tienen información reservada. En sus portales de transparencia aparece un acta de inexistencia para: Asamblea Legislativa, ISSS, INJUVE y Defensoría del Consumidor.

**Fuente:** Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

En total se analizaron 308 casos de información que fue clasificada como reservada entre enero de 2019 y marzo de 2021, y que aparecen en los IIR de los portales de transparencia de las 26 instituciones.

En relación a los plazos establecidos, los datos muestran que el 48% de la información fue reservada para siete años; en segundo lugar, reserva de un año con el 11%; y en tercer lugar las reservas para cinco años fueron el 10%. Es decir, casi la mitad de la información fue reservada para el máximo de años que establece la regla (sin prórroga).

**Gráfico 11. Información según años de reserva**



Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

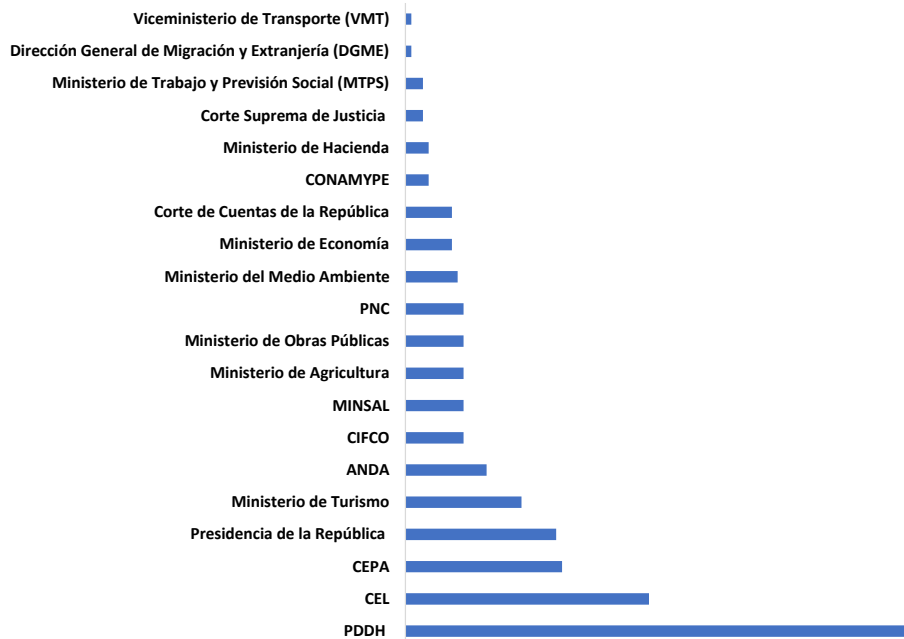
Ahora bien, ¿cuáles fueron las instituciones con más reservas realizadas en el tiempo analizado? Las cuatro que aparecen son: En primer lugar, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos con el 29%, seguida por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) con el 14%; en tercer lugar, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) con el 9%, y en cuarto lugar la Presidencia de la República con 8%.

Al analizar en detalle por tipo de información declarada en reserva, la PDDH, por ejemplo, clasificó toda información relacionada a sus procesos judiciales/administrativos en curso. Es decir, la que establece el Art. 19, inciso g, *“la que comprometiére las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso”*.

Por otro lado, en el caso de CEPA, CEL y Presidencia de la República la mayoría de las reservas están relacionadas a contrataciones, adquisiciones, consultorías y estudios de factibilidad, entre otras (detalles se abordarán más adelante en el presente estudio).

En el siguiente cuadro se retoma el número de reservas realizadas, según la institución pública.

**Gráfico 12. Reservas según institución**

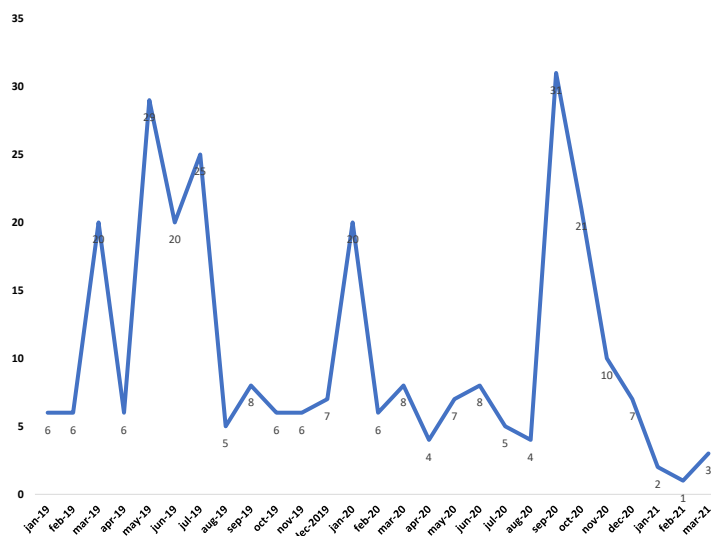


Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

Para analizar la evolución de las declaraciones de reserva en el tiempo, se graficó las fechas en las que se realizaron. Se tomó como referencia el mes en que fueron publicadas, entre enero 2019 y marzo 2021.

Al respecto, se debe de considerar que se encontraron 27 reservas que no tenían fechas de clasificación. Por lo tanto, no fueron incluidas. Es importante tomar en cuenta que existen criterios establecidos en la LAIP (Art. 22) y en las líneas resolutiveas emitidas por el IAIP en las que determinan como una infracción grave la ausencia de este dato.

**Gráfico 13. Fechas de clasificación**

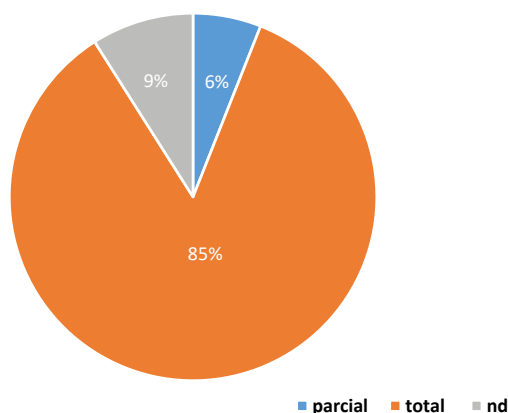


Fuente: Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

La gráfica 13 muestra cinco picos (meses) en los que se dieron más declaraciones de reserva. El primero durante el mes marzo de 2019, el segundo en mayo de 2019, un tercero en julio de 2019; el cuarto en enero de 2020 y, finalmente, el mes que más declaraciones de reserva registró fue octubre de 2020.

Al analizar por tipo de reserva, la evidencia muestra que el 85% fueron totales, mientras el 6% eran parciales. Un 9% no se pudo determinar dado que no se especificaba este dato en los IIR de los portales de transparencia.

**Gráfico 14. Tipo de reserva**



**Fuente:** Elaboración propia con base en revisión de los portales de transparencia.

## SONDEO A OFICIALES DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

Para conocer la percepción de los oficiales de información (OI) sobre la gestión de la información, se envió un sondeo en línea a los oficiales de los 28 municipios en donde se intervino con el proyecto *“Participación ciudadana en la construcción de una cultura de contraloría e incidencia en el Plan Social en las zonas Central y Occidental de El Salvador”*.

En el siguiente cuadro se detallan los municipios a los que se les envió el sondeo<sup>12</sup>. Es importante tomar en cuenta que además del envío del cuestionario en línea, se les llamó a través de los contactos que aparecen en los portales de transparencia.

<sup>12</sup> Ver cuestionario enviado en ANEXO 4.

**Cuadro 5. Sondeo a oficiales de información**

No.	Municipio	Departamento	Respondió (si/no)
1.	Quezaltepeque	La Libertad	sí
2.	San Salvador	San Salvador	sí
3.	San Martín	San Salvador	sí
4.	Mejicanos	San Salvador	sí
5.	Soyapango	San Salvador	sí
6.	Sonsonate	Sonsonate	sí
7.	Nahuizalco	Sonsonate	no
8.	Izalco	Sonsonate	no
9.	Santa Ana	Santa Ana	sí
10.	Chalchuapa	Santa Ana	sí
11.	Ahuachapán	Ahuachapán	sí
12.	Colón	La Libertad	sí
13.	Huizúcar	La Libertad	sí
14.	La Libertad	La Libertad	sí
15.	El Congo	La Libertad	sí
16.	San Sebastián Salitrillo	Santa Ana	no
17.	Las Vueltas	Chalatenango	no
18.	Arcatao	Chalatenango	no
19.	San Isidro	Cabañas	no
20.	Nueva Trinidad	Chalatenango	no
21.	Cuisnahuat	Sonsonate	sí
22.	Caluco	Sonsonate	sí
23.	Guaymango	Ahuachapán	sí
24.	Tacuba	Ahuachapán	sí
25.	Comasagua	La Libertad	sí
26.	Nombre de Jesús	Chalatenango	no
27.	San José Las Flores	Chalatenango	sí
28.	San Antonio Los Ranchos	Chalatenango	sí

*Fuente:* Elaboración propia con base en los municipios de intervención del proyecto "Participación ciudadana en la construcción de una cultura de contraloría e incidencia en el Plan Social en las zonas Central y Occidental de El Salvador.



De los 28 oficiales de información a los que se envió el sondeo, 20 respondieron mientras que 8 no. Es decir, el 71% contestaron las preguntas. En el caso de aquellos que no respondieron, es importante señalar que pese a las reiteradas llamadas y envíos de correos que se hicieron, no se logró contactar con ellos. En los siguientes párrafos se presentan los resultados del sondeo.

## RESULTADO DEL SONDEO

Se elaboró un instrumento (cuestionario en línea)<sup>13</sup> en el que se exploró los siguientes aspectos:

1. Perfil profesional del oficial de información
2. Conocimiento sobre normativa para la gestión de la información
3. Gestión de la información entre enero 2019 y marzo 2021
4. Gestión de la información durante la pandemia por COVID-19

En relación al perfil de los oficiales, se les consultó sobre el nivel académico cursado y la fecha de su nombramiento. Los datos muestran que el 81% tienen grado universitario, mientras que el 9% técnico, seguido por un 5% que cuenta con educación media. Finalmente, un 5% más señaló que otro tipo de formación académica (sin especificar).

Los datos muestran que la mayoría de los oficiales tienen un grado académico universitario. Una característica que se mantiene similar a lo largo de los años. Por ejemplo, un estudio realizado entre mayo y julio de 2013 mostró que a pocos meses de haber entrado en vigencia la ley, el 78% de los oficiales nombrados en ese momento tenían un perfil universitario (FUNDAUNGO, 2013). En ese sentido, es una característica que se mantiene constante a lo largo de los años.

En relación a los nombramientos, la mayoría, el 40%, fueron delegados para las funciones (con nombramientos formales) en el 2019; mientras que el 20% en 2018 y otro 20% en el 2020. En cuarto lugar, un 10% fue nombrado en el 2016. Finalmente, 5% en el 2014 y un 5% más en el 2012.

Si se suman los nombramientos en el 2019 y en el 2020, los datos muestran que el 60% de los mismos suceden en un contexto político electoral (elecciones presidenciales). Esta realidad podría haber generado cierta inestabilidad en la gestión de las administraciones municipales y que se expresa en estos cambios.

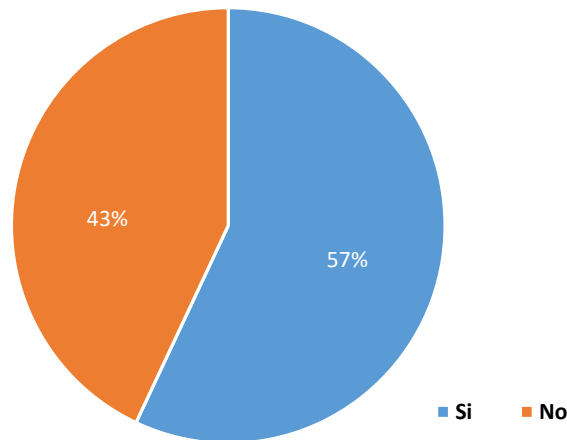
Dado que la mayoría de oficiales fue nombrado en años anteriores al 2020, estos fueron capacitados en materia de acceso a la información pública a través de los procesos de formación obligatorios del IAIP y de la extinta Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República. Sin embargo, cada alcaldía implementa sus propios procesos de capacitación. De hecho, al momento de realizar el sondeo el 57% dijo que sí habían recibido

---

<sup>13</sup> Cuestionario de sondeo en ANEXO 1.

capacitación o entrenamiento desde su nombramiento por parte de su institución, mientras que el 43% respondió que no. Ahora bien, aunque la mayoría si habría recibido capacitación, los datos también muestran un segmento que aún no ha recibido por lo que se plantea una posible línea de trabajo entre el IAIP y las municipalidades. También es importante insistir en que, el constante cambio de Oficiales de Información en las municipalidades, puede ser uno de los factores por los que de manera constante un buen número de OI afirman no haber sido capacitados o desconocer lineamientos que haya emitido el IAIP.

**Gráfico 15. Recibió capacitación sobre la norma (la LAIP)**



**Fuente:** *Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.*

Para profundizar en este tema y tener datos sobre el nivel de conocimiento, se les pidió autocalificar su comprensión sobre la norma, concretamente la Ley de Acceso a la Información Pública. Los resultados muestran que el 76.2% tendría un conocimiento alto o muy alto. Un 19% lo califica como medio y un 4.8% con poco conocimiento.

En resumen, se trata de un grupo de oficiales de información que conocen la normativa. Por ejemplo, al consultar sobre cuál es el plazo de respuesta que se tiene ante una solicitud de información recibida<sup>14</sup>, el 81% señaló que 10 días, mientras que el 19% dijo que cinco días hábiles.

Ahora bien, aunque los datos muestran a oficiales de información capacitados y con un alto nivel de conocimiento de la normativa en términos generales, el sondeo también deja al descubierto que existe un reto importante en términos de formación específica que establece la ley. Por ejemplo, en relación a los datos personales que se gestionan en las alcaldías.

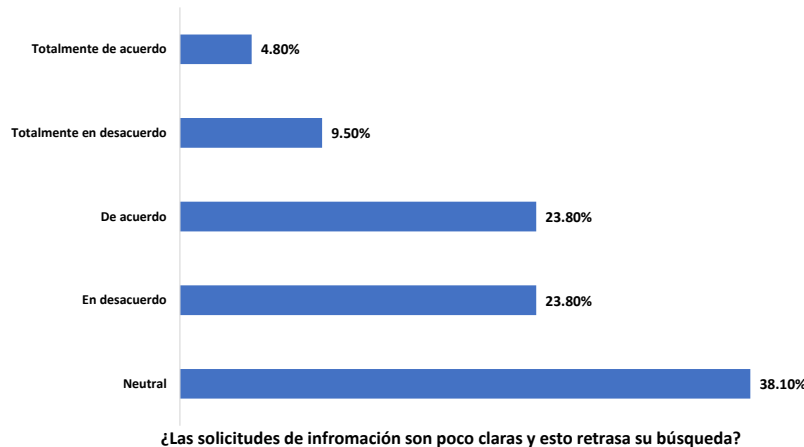
Al consultar si había recibido formación sobre algunos temas desde su nombramiento, el 46.2% dijo que sí, sobre transparencia y acceso a la información, el mismo porcentaje, 46.2%, sobre el acceso a la información pública en específico, y finalmente, un 7.7% sobre datos personales.

<sup>14</sup> El Art. 71 de la LAIP establece 10 días hábiles (siempre que no exceda de cinco años de haber sido generada).

La Ley de Acceso a la Información Pública establece disposiciones para la garantía del derecho a la protección de datos personales. En la misma se establece que los entes obligados, incluyendo las alcaldías, deberán de adoptar procedimientos para el resguardo de esta información, pero también el acceso a los mismos por parte de los titulares. La poca formación de los oficiales sobre esta materia pudiera afectar en el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos y además en el resguardo de esta información sensible.

Por otro lado, al consultarles su opinión sobre si las solicitudes de información que reciben por parte de la población son poco claras y que esa situación retrasa la búsqueda de la misma, la mayoría se mostró neutral, un 38%. En el resto de opiniones, el 33.3% dijo estar en desacuerdo o muy en desacuerdo, mientras que el 28.6 de acuerdo o muy en desacuerdo. En términos generales, no existe una tendencia dominante al respecto.

**Gráfico 16. Opinión sobre solicitudes de información**



**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

En relación a la clasificación de la información se les preguntó: ¿quién decide cuándo hacerla? Al respecto, el 45% afirmó que lo decide el jefe de la unidad administrativa según el tipo de información, el 30% lo decide el titular (en este caso el alcalde), el 20% otras personas y un 5% el oficial de información.

La mayoría identifica que son las unidades administrativas, generadoras de información, las que también hacen la clasificación. Si bien la LAIP no establece una disposición de cómo realizar el procedimiento como tal, sí determina que la clasificación es un proceso que se debe de realizar de manera conjunta entre las diferentes unidades administrativas generadoras de la información y la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, también se les consultó: “En caso de que haya dudas sobre cómo clasificar la información, ¿quién decide al final?”. Los resultados del sondeo muestran que el 45% indica que son otras personas quienes deciden (no especifican quién), el 35% el concejo municipal y el 20% el alcalde. Es decir, la mayoría reconoce que en caso de dudas sobre cómo clasificar una información, es una persona externa al oficial quien termina decidiendo. Al respecto, no identificaron quiénes deciden.

Por otro lado, se les consultó sobre si clasificaron como reservada la información sobre el manejo o gestión de la pandemia por COVID-19, todos los consultados dijeron que no se realizó. Contrario al gobierno central con la información relacionada a la atención en salud y compra de insumos, estos datos muestran que las municipalidades no hicieron uso de este recurso.

En otra instancia, sobre la clasificación de la información en general, se les pidió que señalaran quiénes decidían sobre este procedimiento. Es decir, ¿cómo se decidió la clasificación? El 30% dijo que siempre era el concejo municipal. Tal y como se explicó anteriormente, LAIP establece que el oficial de información deberá construir el índice a partir de la información que genere cada unidad. Es decir, los jefes de las unidades administrativas tendrán un papel fundamental en cada clasificación, así como el alcalde, concejo municipal, etc.

En relación a la gestión de la información en general, se les pidió calificar en los mismos términos, durante los meses de enero 2019 y marzo 2021, en una escala del 1 al 10 (siendo 1 la nota mínima y 10 la máxima). En general, los oficiales calificaron de manera positiva la gestión en este periodo.

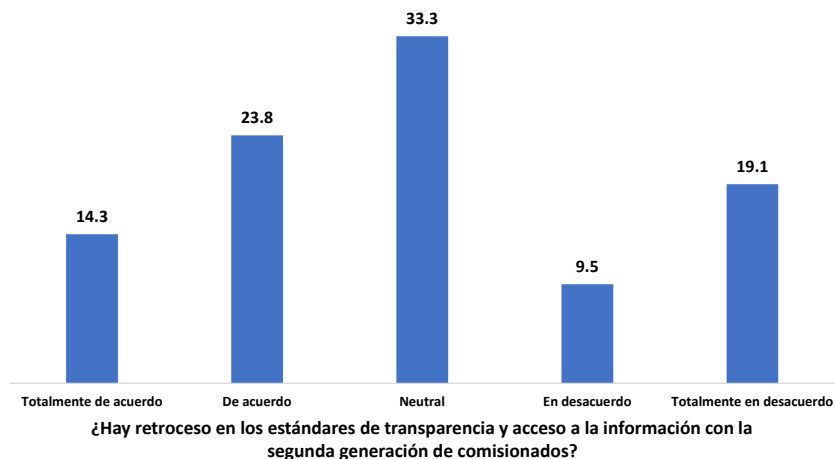
**Cuadro 6. Nota a la gestión de la información entre enero 2019 y marzo 2021**

Nota	Frecuencia	Porcentaje
7	4	20%
8	8	40%
9	6	30%
10	2	10%

**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

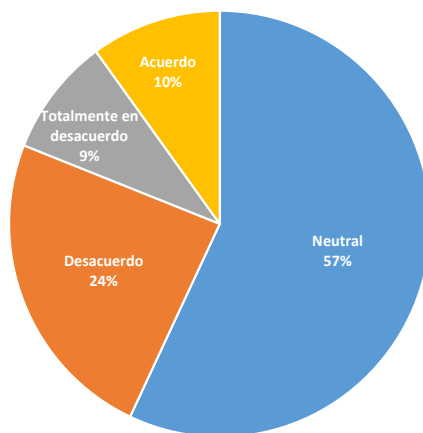
Otro de los aspectos que se exploró fue la percepción sobre los comisionados nombrados a partir de febrero de 2019, se les pidió su opinión en relación a la siguiente afirmación: *“Hay un retroceso en los estándares de transparencia y acceso a la información pública a partir del nombramiento de la segunda generación de comisionados”*. El 33% se mostró neutral al respecto, un 38% dijo que estaban totalmente de acuerdo o de acuerdo con la afirmación y un 28.6% se mostró o en desacuerdo o totalmente en desacuerdo.

Si bien la mayoría optó por la neutralidad, existe un porcentaje importante que sí percibe un retroceso con la llegada de la segunda generación de comisionados.

**Gráfico 17. Opinión nuevos comisionados**

**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

Finalmente, sobre la nueva configuración de las autoridades del Instituto de Acceso a la Información Pública, se les solicitó que dijeran qué tan de acuerdo estaba con la siguiente afirmación: “La nueva conformación del Pleno de Comisionados (as) favorece la relación con los oficiales de información”.

**Gráfico 18. Nueva correlación de Pleno del IAIP favorece a los oficiales.**

**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

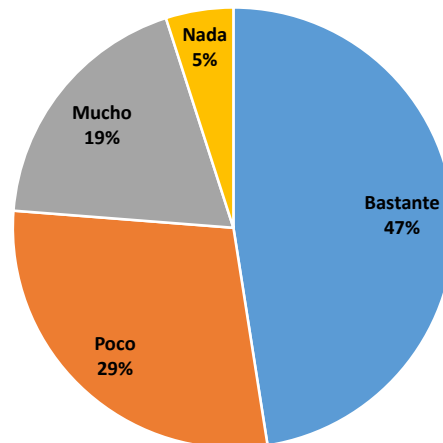
El 57% de los oficiales de información se mostró neutral en relación a la frase, un 24% dijo que están en desacuerdo, un 9% totalmente en desacuerdo y sólo un 10% dijo estar de acuerdo. Aunque la mayoría se mostró neutral, cabe señalar que el 33% dijo estar en desacuerdo o totalmente en desacuerdo. Es decir, existe una percepción importante que no está de acuerdo en que la nueva configuración favorece a los oficiales de información.

De la misma forma, se consultó sobre cuál considera que es el nivel de aprobación de la LAIP entre los concejales de su alcaldía. La mayoría, el 67%, percibe que hay bastante y mucha

aprobación de la LAIP entre los concejos municipales. En segundo lugar, con el 29% los que consideran que poco. Estos datos muestran que en general existe una percepción favorable a nivel de gobierno municipal, algo que genera un ambiente propicio para desarrollar proyectos que fortalezcan la transparencia.

En términos generales, los datos muestran que existe una opinión favorable o neutra de los concejales sobre la Ley de Acceso a la Información Pública. Esto genera un escenario también favorable para seguir profundizando en la implementación de la misma sobre la gestión municipal.

**Gráfico 19. Aprobación de la LAIP entre los concejales.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

Por otro lado, se les preguntó, “¿Considera que la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública depende de la voluntad del alcalde o alcaldesa de su municipalidad?” La mayoría, el 76.1%, se mostró en desacuerdo o totalmente en desacuerdo, mientras que el 19% estuvo de acuerdo y un 4.8% se mostró neutral. Es decir, una amplia mayoría no le da peso a la voluntad de la autoridad municipal para aplicar la normativa, por lo menos es la lectura que se desprende de las respuestas de los OI.

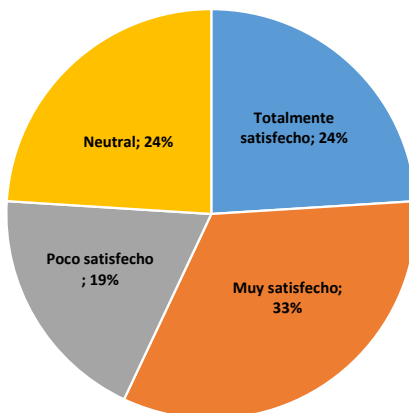
Este hallazgo es de mucha importancia dado que culturalmente la figura del alcalde siempre ha tenido un peso importante en la gestión municipal, sin embargo, en términos de implementación de la LAIP pareciera que la tendencia es a desconcentrar el poder de decisión.

Se les consultó en relación a recibir presiones y hostigamientos para no entregar información o retrasar la entrega. El 90.5% aseguró que no, mientras que el 9.5% respondió que sí. A quienes respondieron que sí, se les solicitó que especificaran qué tipo de presión habían recibido. Al respecto, solo uno respondió lo siguiente: *“Reunión para decirme que dilate, a lo que no he accedido y he informado de las sanciones a las que puede estar expuesto el infractor”*.

Por otro lado, se les pidió que calificaran el nivel de satisfacción en la relación entre la Unidad de Acceso a la Información Pública y las unidades administrativas para gestionar la información solicitada.

En el siguiente gráfico se muestra que el 57% se mostró satisfecho o totalmente satisfecho. Es decir, existe una percepción favorable en la coordinación entre las unidades administrativas y las UAIP. Esta opinión podría influir de manera favorable a agilizar la gestión de la información en general en las municipalidades.

**Gráfico 20. Coordinación entre UAIP y unidades administrativas.**

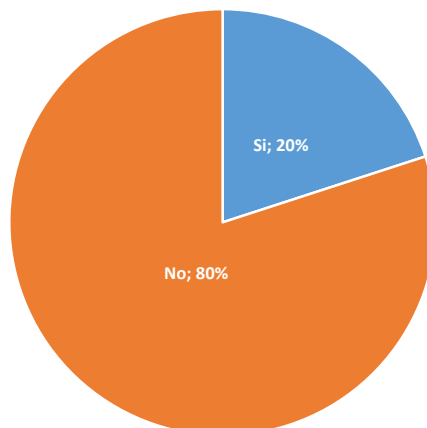


**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

Tal y como se explica previamente, en marzo de 2020 el IAIP publicó una directriz sobre rendición de cuentas para instituciones del Estado durante la emergencia nacional por la pandemia por COVID-19. En esta oportunidad, se les consultó a los oficiales si conocían esta norma. El 52% dijo que sí y el 48% aseguró que no.

En esa misma línea, se les consultó si a la fecha habían recibido algún tipo de capacitación sobre la directriz. El 80% dijo que no y solo el 20% respondió que sí. Los datos muestran que si bien la mayoría de oficiales consultados conocen la norma, no necesariamente han recibido formación al respecto. Este hallazgo muestra una futura línea de trabajo que permita formar a los oficiales para que además de conocer la directriz sobre rendición de cuentas, tengan la capacidad de implementarla. Al mismo tiempo, muestra lo importante de establecer canales de comunicación directos entre el IAIP y los OI, a efecto de dar a conocer de manera oportuna lineamientos o cualquier otra información, que vaya orientada a facilitar y fortalecer el DAIP.

**Gráfico 21. Capacitación sobre nueva directriz para la rendición de cuentas.**

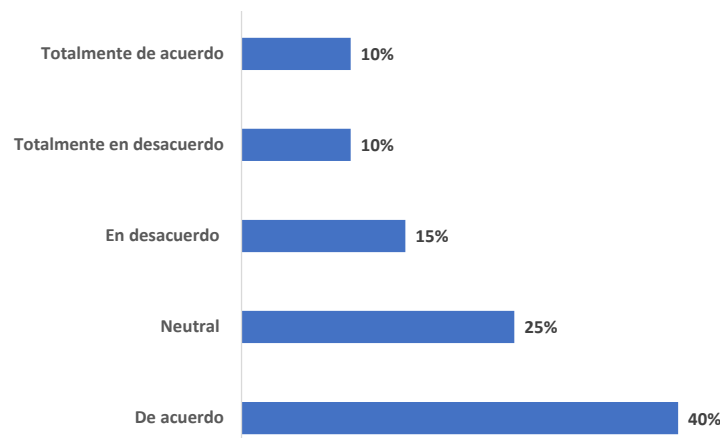


**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

En relación a la capacitación, cursos de formación y/o similares también se les consultó sobre los impartidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública. Concretamente, se les pidió que dijeran qué tan de acuerdo estaban con la siguiente afirmación: *“Los cursos, seminarios y talleres sobre transparencia y acceso a la información impartidos por el IAIP son insuficientes para la adecuada formación de los oficiales de información”*. Al respecto, la mayoría se mostró de acuerdo o totalmente de acuerdo con que son insuficientes, lo que nuevamente abre una ventana de oportunidad para iniciar un trabajo de coordinación para la implementación de los mismos entre las municipalidades y el IAIP. En este apartado es importante señalar que, desde su creación, al IAIP no le fue fácil establecer acercamientos con los alcaldes o alcaldesas y, por consiguiente, también con los Oficiales de Información, a quienes se quería formar en temas relacionados a la transparencia y el acceso a la información pública.

Durante diversos procesos de fiscalización realizados por el IAIP, las alcaldías presentaban, con mayor frecuencia, en comparación con otros entes obligados, un nivel más bajo en cuanto a las obligaciones de cumplimiento de la LAIP.

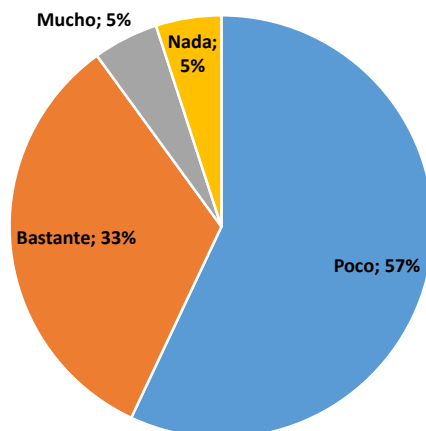
**Gráfico 22. Satisfacción con los procesos de formación del IAIP.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.

Otra de las preguntas que se exploró fue sobre el nivel de satisfacción con la gestión del actual pleno de comisionados, el 71.4% se mostró de acuerdo o totalmente de acuerdo, un 14.3% se mostró neutral y un 14.3% en desacuerdo o totalmente en desacuerdo. Es decir, los comisionados de la segunda generación gozan de una percepción favorable entre los oficiales de información de las municipalidades.



**Gráfico 23. Nivel de conocimiento de la LAIP de los solicitantes.**

**Fuente:** *Elaboración propia con base en sondeo de opinión dirigido a oficiales de información pública.*

Sobre la opinión que tienen los oficiales en relación al nivel de conocimiento de la LAIP de los solicitantes de información, el 57% dijo que percibía poco, un 33% que bastante, un 5% que mucho y un 5% que nada. Estos datos son consistentes con otros datos que evidencian que el derecho de acceso a la información es ejercido principalmente por una “élite” conformada por estudiantes universitarios, investigadores académicos y periodistas, siendo necesarios mayores esfuerzos para formar y capacitar a los ciudadanos y ciudadanas a nivel territorial.

## CAPÍTULO 3

### Estado e institucionalidad democrática para el acceso a la información pública en El Salvador

## ▶ CAPÍTULO 3

### Estado e institucionalidad democrática para el acceso a la información pública en El Salvador

#### MECANISMOS DE CONTROL GUBERNAMENTAL

El Salvador se define a sí mismo como un gobierno republicano, democrático y representativo. Por ello, su naturaleza misma establece que debe existir un sistema de pesos y contrapesos a efecto de promover una cultura democrática, que permita evitar abusos o arbitrariedades por parte de los funcionarios públicos.

Para dar cumplimiento con sus fines, la Constitución de la República ha establecido que los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. No obstante, también existen otras instituciones que permiten ejercer un control gubernamental, siempre en el marco de sus atribuciones legales.

Tradicionalmente, el concepto de mecanismo de control ha sido limitado exclusivamente a la verificación de constitucionalidad que es efectuado por la autoridad judicial. De ahí que el mismo puede ser *preventivo* por medio de consultas de constitucionalidad o con la interpretación del conflicto de constitucionalidad.

También se ha tenido la noción de que estas herramientas se clasifican en sistemas concentrados que son realizados específicamente por la Sala de lo Constitucional, y otro sistema denominado difuso el cual permite a todos los jueces, cualquiera sea el grado de conocimiento, ejercer la fiscalización y control de constitucionalidad.

No obstante, esta doctrina tradicional ha adoptado matices diferentes a partir del reconocimiento de la participación ciudadana como elemento clave para hacer de la transparencia un mecanismo de control democrático efectivo.

Históricamente, en El Salvador la transparencia era mal vista por los gobiernos de turno. Claro ejemplo de ello ha sido la declaración emitida por el expresidente Antonio Saca, quien expresaba que *la mejor ley de transparencia era la que no existía*<sup>15</sup>. A pesar de esto, El Salvador siguió el ejemplo de distintas sociedades del hemisferio, las cuales en cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana establecieron una Ley de Acceso a la Información Pública.

---

<sup>15</sup> Labrador, G. (29 de julio de 2013). *Siete años de plática con Antonio Saca sobre uno de sus grandes secretos*. El Faro. <https://elfaro.net/es/201307/noticias/12778/Siete-a%C3%B1os-de-pl%C3%A1tica-con-Antonio-Saca-sobre-uno-de-sus-grandes-secretos.htm>

Es importante reconocer que los conceptos de transparencia y acceso a la información no son lo mismo. Sin embargo, el acceso a la información sí es un elemento indispensable para que exista transparencia, la cual requiere además que exista rendición de cuentas, reglas claras y participación ciudadana.

En la región existen distintos países que cuentan con un marco normativo respecto del derecho al acceso a la información pública. Entre estos se encuentran Antigua y Barbuda, Argentina, Canadá; Chile, Colombia, Ecuador; Estados Unidos, Guatemala, Jamaica; México, Nicaragua, Panamá; Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Otros, como Costa Rica, mantienen la doctrina tradicional de concentrar todo en los mecanismos de control, delegando su estudio a la Sala Constitucional del Poder Judicial.

Existen distintos diseños dependiendo del país que se trate, de ahí que se cuente con diversidad de concepciones sobre la forma en que se activan los mecanismos de control. A pesar de ello, las normativas confluyen en aspectos tales como: principio de máxima divulgación, contenido y alcance del derecho de acceso a la información, régimen limitado de excepciones; obligaciones de transparencia activa y de generar una cultura de transparencia.

A nivel regional existen distintos modelos que buscan dar cumplimiento a la normativa relativa al acceso a la información. El primero consiste en delegar estas funciones a cortes tradicionales, lo cual podría dilatar la respuesta y perjudicar así el principio de expedición tan característico del derecho de acceso a la información. Un segundo modelo ha sido el de delegar esta función al defensor del pueblo, tal es el caso de Guatemala y Ecuador. No obstante, en algunos países las decisiones emitidas por los defensores son únicamente recomendaciones y no traen consigo la coercitividad y por ende el cumplimiento forzoso. Y un tercer modelo implica crear una autoridad rectora en materia de acceso a la información, tal como ha ocurrido en Chile, México, Honduras y El Salvador.

El presente capítulo examina el caso salvadoreño, partiendo de un análisis de las competencias del ente rector del derecho de acceso a la información pública y posteriormente se determinarán avances y/o retrocesos en la materia.

## **INSTITUCIONALIDAD RECTORA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

La Ley de Acceso a la Información Pública establece la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP o Instituto), el cual está encargado de velar por la correcta implementación y aplicación de dicha ley.

El Instituto es una institución de derecho público, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera, tal como lo señala el art. 51 de la LAIP. Desde su creación se pensó como una institución que contara con diversas corrientes del pensamiento. De ahí que su integración es de cinco comisionados propietarios y sus respectivos suplentes que provienen de cinco sectores de la sociedad civil: asociaciones empresariales, asociaciones

profesionales, universidades; asociaciones de periodistas y sindicatos. Los Comisionados son elegidos por un período de seis años y estos no pueden ser reelegidos.

El IAIP cuenta con un presidente, pero la naturaleza del mismo determina que sus decisiones deben ser adoptadas por mayoría simple; esto permite contar con un debate y conocer las posturas de los distintos miembros que lo componen.

El Art. 58 de la LAIP determina las atribuciones del Instituto. Entre otras, se establece el deber de garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a la protección de la información personal; con ello se indica que también tiene facultades para conocer sobre la regulación de datos personales.

El IAIP tiene una función de divulgación a través de su Unidad de Formación, la cual debe enfocarse en promover una cultura de transparencia en la sociedad y servidores públicos.

Una de las funciones más conocidas del IAIP es la relativa a conocer sobre los procedimientos de apelación, tanto en datos personales como en acceso a la información y los sancionatorios, los cuales podrían finalizar con una multa hasta de cuarenta salarios mínimos contra el servidor que incumpla la ley.

El Instituto debe elaborar lineamientos y fiscalizar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa. Dichos resultados deben ser presentados anualmente ante la Asamblea Legislativa.

En sus inicios el Instituto tuvo serios problemas presupuestarios: poca asignación de recursos. Sin embargo, se establecieron resoluciones muy importantes, entre estas: *la publicidad de información de asesores de la Asamblea Legislativa, publicidad de información de probidad, publicidad de actas de entes colegiados*. También hubo desaciertos como la denegatoria de información de viajes del entonces presidente Funes, decisión revocada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En el Pleno actual se cuenta con ocho abogados y un trabajador social. Vale la pena mencionar que no hay administradores de empresas, periodistas ni otros profesionales que permitan aportar al Pleno, el pluralismo con el que contó en sus inicios. El riesgo es que se cambie la mística del trabajo y en lugar de resolver en un lenguaje ciudadano y emitir resoluciones de fácil comprensión al público en general, se vuelvan decisiones con léxico eminentemente jurídico o tecnificado que convierta el derecho de acceso a la información pública de difícil acceso al público en general.

En conclusión, el IAIP es el ente garante del derecho de acceso a la información pública; de ahí su importancia en la sociedad salvadoreña, dado que de su rol dependerá que las instituciones gubernamentales entreguen información de manera expedita, veraz y oportuna a los solicitantes. También tiene un rol importante en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa, y debe ser el encargado de resolver conflictos entre particulares y el Estado ante denegatorias por reserva, confidencialidad o inexistencia de información.

## REGLAMENTO DE ELECCIÓN DE COMISIONADOS DEL IAIP

La Ley de Acceso a la Información Pública cuenta con una estructura normativa que contempla definiciones, principios, régimen de excepciones y brinda un catálogo de información pública oficiosa, además de crear un órgano garante el cual debe ser independiente, en resumen, dado su contenido, podría catalogarse como una muy buena ley en la materia; pero eso no la hace infalible. A juicio de los autores existen artículos que deben ser cambiados de cara a una mejor garantía del derecho que regula. Por ejemplo, el art. 109 de la LAIP establece que el presidente de la República tiene atribución de emitir los reglamentos de aplicación de la LAIP. Esta potestad reglamentaria debería ser competencia del Instituto.

La LAIP ha sido diseñada para contar con dos reglamentos: uno específicamente para la elección de Comisionados, el cual sí debe recaer en la Presidencia de la República, pues es el ente que coordina el proceso de selección de comisionados. Y el otro, el reglamento de aplicación de la LAIP, el cual debe ser emitido por el Instituto pues este es el ente encargado de velar por la aplicación de dicho cuerpo normativo.

Para dilucidar esta situación es importante definir a un reglamento como una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa<sup>16</sup>. En consecuencia, es necesario que quien emita el reglamento sea el ente encargado de asegurar la aplicación de la LAIP. De aquí que no resulta lógico que la Presidencia de la República tenga potestad reglamentaria con relación a la aplicación directa de la LAIP.

Frente a esta situación, miembros de la sociedad civil interpusieron una demanda ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, admitida vía resolución, en fecha 13 de enero de 2017. El fundamento de la impugnación radicó en que los reglamentos de ejecución buscan dar cumplimiento a una función normativa complementaria sin sobrepasar la ley.

Los demandantes señalaron que el artículo 168 ordinal 14° de la Constitución de la República establece un límite material a la potestad reglamentaria del presidente de la República, en el sentido que este sólo puede decretar reglamentos para asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde, excluyéndose de dicha facultad, aquellas leyes que no le compete implementar o poner en funcionamiento.

En ese orden de ideas, la LAIP establece en su artículo 58 que es atribución del Instituto velar por la correcta aplicación e interpretación de la LAIP, así como elaborar el reglamento interno y demás normas de operación.

Actualmente está pendiente la decisión de fondo de este caso por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El 26 de agosto de 2020 la Presidencia de la República emitió el Decreto Ejecutivo 34, en el que modificó el reglamento de la LAIP. A

---

<sup>16</sup> Gordillo, Agustín. 2017. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : Parte general* / Agustín Gordillo. Buenos Aires, Argentina. *Fundación de Derecho Administrativo*. P. 218

continuación, se presenta un detalle de las reformas, los efectos que tendría y se realiza una valoración jurídica de las mismas:

ARTÍCULO REFORMADO	REFORMA PROPUESTA	VALORACIÓN JURÍDICA
<p><u>Sustitución del art. 38 del Reglamento de la LAIP:</u> la Presidencia pretendió modificar la potestad del IAIP con relación a la resolución de controversias sobre clasificación y desclasificación de información reservada.</p>	<p>“Art. 38 En virtud de lo establecido en el Art 58, letra g) de la Ley, el Instituto tiene la atribución de resolver controversias con relación a la clasificación y desclasificación de la información reservada.</p> <p>La resolución de controversia procederá en los casos en que se hubiera iniciado recurso de apelación con resolución previa de solicitud de información emitida por el Oficial de Información respectivo, en la que se hubiere declarado como reservada la información que le fue solicitada.</p> <p>El ciudadano que se encuentre inconforme con la resolución del Oficial de Información deberá presentar o remitir su recurso de apelación de la manera establecida en el Art. 82 de la LAIP y con las formalidades del Art. 84, cumpliendo además los requisitos pertinentes que señala al Art. 125 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) lo cual deberá realizarse dentro del plazo de quince días hábiles, tal como lo establece el Art. 135 de la LPA”.</p>	<p>El fin teleológico de dicha reforma [LR1] consiste en confirmar que el IAIP es el competente para desclasificar información que ha sido declarada reservada por los entes obligados. Sin embargo, establece que para que la desclasificación ocurra debe haber una resolución emitida por el Instituto dentro de un procedimiento de apelación.</p> <p>La consecuencia de esta reforma es dilatar la desclasificación de información; <b>evita que el Instituto pueda desclasificar de forma expedita a la vista de los índices de información reservada que le son remitidos semestralmente.</b> Por otra parte, el proceso se vuelve todavía más lento si los entes obligados acuden a la jurisdicción contenciosa administrativa. Es decir que esta reforma permite que la administración pública abuse de la reserva de información, bajo el entendido de que la desclasificación no será inmediata, sino que dependerá de la resolución del Instituto en un proceso de apelación, el cual deberá pasar por sus fases de admisibilidad, instrucción, audiencia y resolución.</p> <p>Por lo tanto, se cierra la posibilidad de elaborar un proceso expedito de desclasificación a la vista del índice de información reservada, el cual a todas luces sería un beneficio para la población, máxime cuando se cuenten con criterios previos que han determinado que algún tipo de información no debe ser clasificada como reservada.</p>
<p><u>Sustitución del Artículo 61 del Reglamento de la LAIP:</u> la reforma buscó cambiar la naturaleza colegiada del Instituto, dado que se le otorgó más atribuciones al Comisionado presidente, inclusive más de aquellas otorgadas por la LAIP.</p>	<p><i>Art. 61. Son atribuciones del presidente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificar, coordinar y supervisar, a nivel general y superior, las actividades técnicas, administrativas, financieras y programáticas del IAIP;</li> <li>- Modificar la estructura organizativa del IAIP;</li> <li>- Elaborar el anteproyecto de presupuesto y régimen de salarios para cada ejercicio fiscal, y someterlo a aprobación del Pleno;</li> <li>- Efectuar las convocatorias para las sesiones de Pleno, preparar agenda, levantar actas y extender certificaciones;</li> <li>- Crear las comisiones o comités que estime convenientes;</li> <li>- Designar las comisiones interinstitucionales;</li> <li>- Custodiar toda la información administrativa recibida o generada por el Pleno;</li> <li>- Conducir las relaciones oficiales del IAIP;</li> <li>- Solicitar al Pleno el inicio del procedimiento de destitución de empleados del IAIP;</li> <li>- Emitir y conducir la política institucional de comunicaciones del Instituto.</li> </ul>	<p>Al contar con estas atribuciones se desvirtuaría la función colegiada, dado que estaría otorgando facultades específicas que deberían ser ejecutadas por mayoría simple, tal como lo establece la LAIP. Es decir, decisiones que deben resultar de un ejercicio deliberativo, coordinado y democrático por parte de todos los miembros del Pleno y no por uno solo. Por otra parte, las convocatorias de las sesiones serían exclusividad del comisionado presidente, lo cual contraría el reglamento interno del Instituto, que establece que las mismas pueden ser solicitadas por cualquier comisionado.</p> <p>Como se puede observar, el decreto con modificaciones ha sido efectuado [LR1] por el presidente de la República. Sin embargo, no están en consonancia con el art. 168 de la Constitución, dado que no recaen en acciones o atribuciones dadas al Órgano Ejecutivo, sino a una institución autónoma; con ello ha quedado en evidencia que los reglamentos de ejecución deben ser elaborados por la misma institución que tiene relación directa con la aplicación de los mismos.</p>



<p><u>Sustitución del Artículo 65 del Reglamento de la LAIP:</u> con esta reforma se cambió las reglas relativas a la inscripción de candidatos a Comisionados del Instituto</p>	<p><i>"Para dicha inscripción de candidatos, la Entidad Proponente presentará ante la Comisión de la Entidad Convocante encargada de desarrollar el proceso, lo siguiente (a) carta firmada por el representante legal de la Entidad Proponente solicitando la inscripción de candidatos, con firma y sello de la entidad respectiva; (b) certificación del punto de acta o documento equivalente, en el que conste que la elección del candidato propuesto ha sido realizada de conformidad a lo estipulado en sus estatutos; (c) los atestados o documentos correspondientes que comprueben que el candidato propuesto cumple con los requisitos estipulados en el Art. 54 de la Ley; y, (d) Cualquier documento que, a juicio de la Comisión de la Entidad Convocante encargada del proceso, considere pertinente para el cumplimiento de lo estipulado en la Ley y el presente Reglamento.</i></p> <p><i>"De la comprobación de los requisitos para ser Comisionado.</i></p> <p><i>(...) Para acreditar el cumplimiento de los requisitos estipulados en el Art. 54 de la Ley, para cada candidato, la Entidad proponente deberá presentar:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Copia de Documento Único de Identidad y Número de Identificación Tributaria;</i></li> <li>- <i>Currículum vitae con los documentos que acrediten la experiencia académica y profesional señalada en la hoja de vida;</i></li> <li>- <i>Finiquito de la Corte de Cuentas de la República;</i></li> <li>- <i>Solvencia de la Procuraduría General de la República;</i></li> <li>- <i>Solvencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos;</i></li> <li>- <i>Solvencia tributaria;</i></li> <li>- <i>Solvencia de antecedentes penales;</i></li> <li>- <i>Para el caso de candidatos con profesión que esté regulada por un organismo de vigilancia, constancia de la institución que regule la profesión que ejerce".</i> </li></ul>	<p>Con estas reformas, se limitan los requisitos contemplados en la LAIP, dado que omite requisitos tales como la presentación de una declaración jurada o la solvencia del Tribunal de Ética Gubernamental. Al respecto, es pertinente acotar que al reglamentar la ley se debe cuidar de "No alterar su espíritu con excepciones reglamentarias". Dicho de otro modo, el reglamento no debe contradecir el espíritu de la ley, ya sea al reducir el número de requisitos o establecer prohibiciones que no están expresadas en la ley.</p>
--	---	--

Estas reformas no fueron bien vistas por la sociedad civil, por lo que nuevamente activaron el mecanismo de control por medio de una demanda, la cual fue admitida por la Sala de lo Constitucional de la corte Suprema de Justicia el 20 de enero de 2021.

En la demanda se argumentó que el reglamento infringió el principio de legalidad, la competencia reguladora de la Asamblea Legislativa y los límites de la potestad reglamentaria, dado que según jurisprudencia constitucional los reglamentos de ejecución están sujetos a la ley respectiva. Consecuentemente, (i) sólo se pueden emitir para facilitar y asegurar la aplicación de la ley; (ii) no pueden contradecir los preceptos de la ley y (iii) no pueden abordar cuestiones no reguladas por la ley.

La Sala de lo Constitucional admitió la demanda en diciembre de 2020. Asimismo, estableció como medida cautelar dejar en suspenso estas reformas hasta que se emitiera una decisión sobre el fondo de la controversia, por lo que esta normativa aún no está vigente.



## EL IAIP, LA APLICACIÓN Y CORRECTA INTERPRETACIÓN DE LA LAIP

El IAIP, como ente de naturaleza pública, toma sus decisiones a través de actos administrativos, los cuales son definidos por la doctrina como aquellas declaraciones unilaterales de voluntad, emitidas por la administración pública, en el ejercicio de sus funciones o potestades que pueden crear, modificar o extinguir derechos<sup>17</sup>. El Instituto puede desarrollar estos actos a través de las decisiones formuladas en las sesiones de pleno, al momento de resolver algún proceso de apelación o a través del procedimiento administrativo sancionador. A continuación, se verificará el avance o retroceso que ha habido por parte del IAIP en cuanto al desarrollo del derecho de acceso a la información pública y la forma en que sus decisiones han beneficiado a la población.

Para identificar si ha habido evolución en la aplicación e interpretación de la LAIP por parte del IAIP se delimitará su actuación en 2019 y se analizará si ha variado su postura en la actualidad. Para tal efecto se abordarán tres casos: publicidad de reuniones de entes colegiados, información sobre probidad de los funcionarios públicos y nombres de los consultores contratados por entes públicos. Por último, se analizará el cumplimiento de divulgación de información contenida en los informes periódicos de fiscalización<sup>18</sup>.

- Publicidad de grabaciones de reuniones de entes colegiados:

La Ley de Acceso a la Información Pública establece en su artículo 10 qué información es de tipo oficiosa, es decir, aquella que debe estar disponible para el público en general sin necesidad de que se realice una solicitud de información.

El ordinal 23 del referido artículo establece que los órganos colegiados deberán hacer públicas sus actas de sesiones ordinarias y extraordinarias en lo que corresponda a temas de presupuesto, administración y cualquier otro que se estime conveniente, con excepción a aquellos aspectos que se declaren reservados de acuerdo con la LAIP.

El Instituto, a efecto de promover la cultura de transparencia, fomentar la deliberación y publicidad en los actos de entes colegiados, emitió una serie de decisiones por medio de resoluciones en las que interpretó este artículo en beneficio de la población.

En el año 2017 estableció que *“El uso de la tecnología es una herramienta que debe aprovecharse como mecanismo para fomentar la transparencia. La contraloría ciudadana se ejerce de manera efectiva en la medida que personas conocen el quehacer institucional directamente y fortalece el vínculo entre representantes y representados (...) por lo que **la práctica de transmitir en vivo las sesiones de dicho ente es un avance en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública**”*<sup>19</sup>.

---

17 Gordillo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 198

18 Los informes de fiscalización son documentos generados por la Unidad de Fiscalización en coordinación con la Unidad de Gestión Documental, en la que evalúan periódicamente las obligaciones de transparencia activa y la gestión documental en distintas instituciones públicas.

19 Ref. 346-A-2016, del 26 de julio de 2017.

En dicha resolución también se pronunció sobre el perjuicio que generaría a la población el no contar con grabaciones de sesiones de entes colegiados. Al respecto, el IAIP indicó que **“La inexistencia de grabaciones impide un ejercicio posterior, limitándose a las actas que, si bien contienen las decisiones relevantes, no se evidencia un obstáculo para resguardar los audios de las sesiones que se realizan. Asimismo, tal situación podría interpretarse contrario al principio de disponibilidad contemplado en la LAIP<sup>20</sup>”**.

El Instituto fue muy contundente en establecer que el derecho de acceso a la información pública se favorece cuando los entes colegiados transmiten en vivo sus sesiones. En el Instituto se continúa con esta práctica a través de la divulgación de las audiencias orales con motivo de los procedimientos de apelación. Asimismo, determinó que es importante grabar las sesiones de entes colegiados a efecto de dar cumplimiento al principio de disponibilidad, el cual establece que la información debe estar al alcance de los particulares, de ahí que las grabaciones contienen información fidedigna y certera de lo discutido por las autoridades en el ejercicio de sus funciones.

Paradójicamente, el pleno actual ha dado un retroceso que va en contra de los precedentes citados, dado que, en la sesión de pleno del 14 de diciembre de 2020, que consta en el acta ordinaria IAIP-A1-3.45/2020 se estableció entre otras cosas que *Las grabaciones de las audiencias constituyen información reservada y no contribuyen a la elaboración de las actas*, por lo que solicitaron no grabar las sesiones del pleno, bajo el argumento que no tienen conocimiento si las sesiones de la Corte Suprema de Justicia son grabadas y en la desconfianza que se tiene.

De la lectura del acta se pueden evidenciar distintos retrocesos. Entre estos, la falta de conocimiento de la comisionada Soriano en cuanto a su voz como dato personal, puesto que al ser servidora pública está sujeta al escrutinio público y su voz no es más que el medio por el que manifiesta su declaración de voluntad<sup>21</sup>.

Se observa la instrumentalidad a favor de la administración pública y no se busca el beneficio de la población, dado que el argumento de peso es que *“Genera mucho trabajo para la institución”*.

Aseveraciones que sorprenden dado el cambio de criterio generado, máxime si se trata de argumentos brindados por el órgano garante en materia de acceso a la información. Por otra parte, llama la atención que ante la ponderación entre hacer uso de la reserva de información o buscar la inexistencia de la misma, opten por lo más favorable a la administración pública, generando la inexistencia de las grabaciones, contradiciendo así el principio de máxima publicidad y disponibilidad a partir de su omisión.

Tampoco es comprensible que el ente garante del acceso a la información se niegue a que se graben las sesiones por temor a que después lleguen a ser públicas. Esta decisión representa

---

20 Idem

21 De hecho, esta comisionada ha sido seriamente cuestionada por sus vínculos partidarios, dado que fue miembro del partido político Nuevas Ideas. Una situación similar ocurre con la comisionada Cesia Mena, quien fue destituida por el presidente Bukele por su afiliación política partidaria con el FMLN. El presidente únicamente destituyó a la comisionada de un partido de oposición y no a la de un partido afín a sus intereses. Posteriormente la jurisdicción contencioso administrativo estableció que la comisionada Mena debía seguir siendo parte del Instituto mientras no se decidiese el fondo de una demanda que habría sido presentada.

un grave retroceso al derecho de acceso a la información pública, se aleja de la línea resolutive emitida por la institución y además permite que el resto de instituciones de la administración pública se avoquen a estos argumentos a efecto de promover la opacidad dentro de las deliberaciones que se efectúan en el aparataje estatal.

- Información sobre declaración de probidad de los funcionarios públicos

Un tema sumamente controversial ha sido el relacionado con las auditorías patrimoniales que realiza la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia. Históricamente esta información ha sido negada al público en general.

La Constitución de la República establece en el artículo 240 que los funcionarios y empleados públicos que se enriquecieron sin justa causa a costa de la hacienda pública o municipal estarán obligados a restituir al Estado o al municipio lo que hubieren adquirido ilegítimamente. También establece la obligación de los funcionarios y empleados de declarar su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, la cual es mantenida en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en dicho artículo.

En consecuencia, cuando se solicitaba información sobre declaraciones de patrimonio de funcionarios públicos, la respuesta era la reserva dada por la Constitución misma. Sin embargo, este criterio fue cambiado por el Instituto.

El IAIP emitió la resolución definitiva 69-A-2015, en la que expresó que con base en el criterio de interpretación sistemático no puede considerarse aisladamente el artículo 240 de la Constitución de la República, sino que debe interpretarse conjuntamente con otras disposiciones, en ese caso con el art. 6 de la Constitución. Por lo tanto, determinó que la información contenida en las declaraciones de patrimonio no es reservada, porque esto supondría que se trata de información que se excluye temporalmente del conocimiento del público. En consecuencia, se deduce que el constituyente está protegiendo la confidencialidad de la información contenida en las declaraciones patrimoniales por tratarse de información privada en poder del Estado.

Por lo tanto, el Instituto resolvió que se podía entregar versiones públicas de las declaraciones de probidad, tachando información confidencial tal como números de cuentas bancarias, nombre de familiares, domicilios o direcciones de propiedad; placas de vehículos automotores, entre otras.

Este precedente tuvo muchas consecuencias. A raíz de ello comenzaron a realizarse solicitudes de información de declaraciones de probidad de expresidentes implicados en casos de corrupción. Esto dejó en evidencia el carácter instrumental del derecho de acceso a la información pública, el cual es oxígeno para la democracia, pero también un arma en la lucha contra la corrupción.

Ante la gran cantidad de solicitudes de información sobre declaraciones de probidad, la Corte tuvo que emitir criterios para establecer la prioridad de casos a investigar, mejorando con ello la administración de justicia.

Sin embargo, este precedente fue revocado de oficio por parte de la nueva configuración del Instituto. Una periodista solicitó ante la Corte Suprema de Justicia información concerniente a: “i)

Declaración patrimonial de toma y cese de funciones de Nayib Armando Bukele cuando fungió como alcalde de Nuevo Cuscatlán para el periodo 2012-2015; ii) Declaración patrimonial de toma y cese de funciones de Nayib Armando Bukele cuando fungió como alcalde de San Salvador para el periodo 2015-2018; iii) Declaración patrimonial de Nayib Armando Bukele de toma de posesión como presidente de la República a partir del 1 de junio de 2019; y iv) Versión pública de las adendas presentadas por Nayib Armando Bukele ante la Sección de Probidad durante el examen patrimonial realizado por esa oficina”.

La Corte entregó los tres primeros requerimientos, pero denegó las adendas presentadas, a pesar de haber sido solicitadas en versión pública. El Instituto había emitido una resolución definitiva el 22 de junio de 2019 en la que había ordenado entregar la versión pública de las adendas. Con ello, se estaba siguiendo la línea jurídica trazada desde 2015. Sin embargo, sin un recurso de revocatoria presentado (dentro de los tres días hábiles que establece la LAIP), optó por revocar su propia decisión.

En su argumentación el Instituto manifestó que no se había analizado la vulneración de datos personales de los funcionarios que presentan adendas a sus declaraciones de probidad. Por lo que con base en el art. 121 de la Ley de Procedimientos Administrativos revocaron un acto que podría dañar a los servidores públicos que someten un procedimiento administrativo ante la Sección de Probidad. Sin embargo, estos terceros a los que estaría favoreciendo no formaron parte del proceso de apelación, es decir, el Pleno considera que debe notificarse a los funcionarios públicos cuando soliciten información relativa a ello, lo cual iría en contra del principio de sencillez contemplado en la LAIP.

Por otra parte, el Instituto señaló que la información contenida en las adendas es de naturaleza privada, y concluyó denegar la información a efecto de proteger los datos personales que contenían las adendas, situación que, a pesar que el pleno ha pretendido justificar que no se aleja de criterios previos, a todas luces se trata de un cambio de criterio.

Esta resolución fue decidida por mayoría simple, dado que contó con dos votos disidentes, emitidos por los comisionados Andrés Rodríguez y Liduvina Escobar, quienes expresaron que: *i) Consideramos que ha sido emitida en una errónea interpretación del Art. 121 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA); ii) Ha sido emitida en virtud de una errónea interpretación de un precedente jurisprudencial que no aplica al caso; iii) Ha sido emitida en violación a los principios de defensa, igualdad procesal y seguridad jurídica; iv) Adolece de nulidad absoluta por violación a las reglas esenciales de formación de la voluntad para emitirla y v) Ha sido emitida en violación al principio de congruencia.*

Los comisionados, en su voto disidente, hicieron una buena aplicación de los principios del derecho administrativo, dado que no se debió aplicar el art. 121 de la LPA. Dicho artículo se aplica cuando se trata de un acto administrativo con resultado unilateral. Para el caso en comento se trata de una decisión con un doble efecto (la misma decisión genera obligación para el Estado y una denegatoria para un particular), por lo tanto, la vía procesal idónea era la acción de lesividad.

En cuanto al fondo en controversia, se advierte que, al ordenar la entrega de las versiones públicas de las adendas, en ningún momento se está vulnerando los datos personales de los servidores o funcionarios públicos porque la naturaleza de las versiones públicas radica en tachar la información privada que contienen los documentos en poder de las instituciones del Estado.

Al respecto, se considera que este precedente es dañino para la administración pública, debilita el derecho de acceso a la información pública y con ello se limita una herramienta muy importante en la lucha contra la corrupción. Esta decisión versó sobre adendas de la declaración de patrimonio del presidente Bukele y fue emitida por tres comisionados que juramentó dicho funcionario.

- Nombres de los consultores contratados por entes públicos

La LAIP busca transparentar el uso de los fondos públicos y brindar información relativa a las personas que reciban beneficios por parte de la administración. De ahí que el art. 10 pretenda obligar a todas las instituciones a revelar su estructura orgánica completa, detallando el número de servidores públicos que laboran, el currículum de los mismos, procesos de contratación y selección, ya sea ley de salarios, contratos, jornales u otro medio. De hecho, establece un rubro especial para el listado de asesores y sus respectivas funciones.

Sin embargo, surge la duda sobre la obligación o no de brindar información de consultores. Es decir, personas que han sido contratadas por algún ente público a efecto de que realice un servicio específico y no cuentan con subordinación ni jornada de trabajo.

El Instituto fue muy claro con relación al nombre de los servidores públicos. En el año 2015 determinó que, *Si un ciudadano requiere nombres de servidores públicos, podrá brindarse el acceso a la información sin necesidad que medie el consentimiento de ser entregado. Esto favorecerá la contraloría ciudadana y permitirá verificar que los servidores públicos realicen sus funciones públicas de una forma eficiente, eficaz y con apego a lo establecido en la ley*<sup>22</sup>.

También ha establecido que *“Los nombres y apellidos de un servidor o funcionario público, aunque constituyen un medio para identificarlos como persona no son datos que afectan a la esfera más íntima de su titular, ni consideradas informaciones personales sensibles como sí lo serían, por ejemplo, las cuestiones referentes al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar*<sup>23</sup>”.

Estos precedentes se refieren a servidores públicos, no así a consultores. Sin embargo, el 17 de noviembre de 2015 el IAIP emitió una resolución en el procedimiento de apelación 169-A-2015 en contra del Ministerio de la Defensa Nacional, en la que dos particulares solicitaron copia de un contrato de consultoría. Esta consultoría era desarrollada por el abogado René Arnoldo Castellón Mejía, quien brindaba servicios jurídicos para el Ministerio de la Defensa. En esa ocasión el ente obligado no declaró la confidencialidad ni alegó la reserva del nombre del consultor, pero se negaron a entregar información sobre los honorarios, viáticos y otras prestaciones a favor del consultor.

El Instituto resolvió que el Ministerio de la Defensa debía divulgar información sobre honorarios, viáticos y prestaciones recibidas por el consultor. Únicamente denegó la información respecto

---

<sup>22</sup> Ref 155-A-2014, del 6 de marzo de 2015.

<sup>23</sup> Ref 177-A-2017, del 29 de septiembre de 2017.

a las órdenes, instrucciones y misiones asignadas en la tramitación de casos administrativos o judiciales puesto que estos podrían seguir en curso.

A pesar de lo anterior, este pleno tampoco continuó con la línea resolutive: se separó de las decisiones previamente adoptadas. El 7 de febrero de 2020 emitió la resolución definitiva en el procedimiento de apelación NUE 155-A-2019, en el que se solicitó, entre otras cosas, el nombre de los consultores contratados por la Unidad de Análisis Económico del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), detallando el pago en concepto de honorarios profesionales; información que previamente se había declarado pública. El Instituto manifestó que:

*“(...)no se catalogan a los consultores contratados por el OIE como servidores públicos, incluso por un criterio de temporalidad, puesto que ellos no tienen una contratación permanente; sin embargo, no significa que dicha información no sea información pública, sino que debe entenderse en el sentido que dada la naturaleza de las funciones del OIE, al revelarse el nombre de los consultores existe un riesgo latente de poner en peligro su vida o su seguridad, pues podrían estar expuestos a circunstancias externas que busquen obtener información de este organismo a través de ellos. En ese sentido, dichos nombres no deben ser clasificados como información privada, pero sí encajan en la causal de reserva del Art. 19 letra “d”, lo cual implica que la información no deja de ser pública, sino que únicamente se excluye del conocimiento general o público por un tiempo determinado y bajo supuestos concretos debidamente razonados. Por tanto, debe mantenerse la reserva sobre este punto, respetando siempre los criterios de legalidad, razonabilidad y temporalidad (...).*

En este sentido, el Instituto confirmó lo resuelto por el Oficial de Información en el que se denegó el nombre de los consultores contratados por el OIE. Vale aclarar que sí desclasificó la información sobre el detalle de pagos asignados a los consultores.

Esta decisión contó con dos votos disidentes: el primero fue de la comisionada Olga Chacón, quien manifestó que debía revelarse el detalle de las funciones a cargo de la Unidad de Análisis Económico que forma parte del OIE, bajo el argumento que los expresidentes Elías Antonio Saca y Mauricio Funes Cartagena hicieron mal uso de los fondos. El segundo voto fue emitido por la comisionada Liduvina Escobar, quien fue la única comisionada que mantuvo la línea resolutive al indicar que debe brindarse el nombre de los consultores: *“(...) puesto que, si bien no forman parte del personal interno de la OIE, estos sí prestan un servicio al Estado, y en consecuencia, la remuneración que reciben es pagada con fondos públicos.*

*En tal sentido, considero que sí es de interés público conocer el nombre de los mismos, puesto que, de no revelarse este dato, ello podría dar lugar al desvío de fondos públicos bajo la figura de “pago de consultorías”. Aunado a lo anterior, dichos consultores son personas externas al OIE, por lo que no le veo ningún riesgo al revelar la misma y, por consiguiente, no cabe la reserva bajo ninguno de los supuestos del Artículo 19 de la LAIP. Por tanto, en virtud del Principio de Máxima Publicidad regulado en el Art. 4 letra “a”, esta información debió ser entregada”.*

A pesar de los votos emitidos en contra, las decisiones del Instituto se toman por mayoría simple. En consecuencia, el precedente fue cambiando y actualmente se pueden reservar los nombres de consultores, por lo que se podría generar una zona exenta de control en la administración pública y esto podría ser perjudicial en el manejo de los fondos públicos.



## JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Las decisiones del Instituto pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa. Estos procesos pueden ser conocidos por Juzgados de lo Contencioso, Cámara de lo Contencioso o incluso por la misma Sala de lo Contencioso Administrativo, dependiendo de la naturaleza del caso.

De acuerdo con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa los juzgados de lo contencioso administrativo conocen de procesos sobre pretensiones relativas en los casos en que la cuantía no exceda los doscientos cincuenta mil dólares. Es decir, conoce aquellos casos en los que servidores públicos han sido multados por el IAIP en los procesos administrativos sancionadores.

Por otra parte, si se trata de una obligación de cuantía indeterminada, es decir, aquellos casos en el que el Instituto ordena la desclasificación y consecuente entrega de información, el art. 16 en su parte final establece que la Cámara Contencioso Administrativo es la competente de conocer.

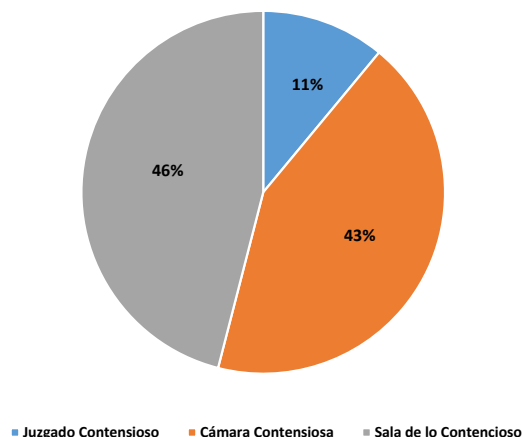
Por otra parte, el art. 14 de la referida ley señala que la Sala de lo Contencioso Administrativo conoce de aquellos casos contra las actuaciones del presidente y vicepresidente de la República, de la Asamblea Legislativa y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La Ley de Acceso a la Información Pública establece en el artículo 101 que los particulares podrán impugnar las resoluciones negativas a sus pretensiones ante la Sala Contencioso Administrativo. De hecho, los primeros casos que fueron impugnados ante esta Sala fueron por parte de entes obligados. Por ello el IAIP interpuso excepciones, alegando que esa vía era únicamente para particulares. La Sala resolvió oportunamente que no podía haber ninguna zona exenta del control de legalidad de los actos de la administración pública.

Esto ha generado gran debate entre académicos y usuarios de la LAIP, quienes consideran que acudir a un proceso contencioso dilataría más el acceso a la información pública, máxime cuando quienes acuden son los mismos entes públicos, con el afán de mantener en secreto la información que han clasificado. El argumento que está en controversia es ponderar entre las zonas exentas de control de la legalidad de los actos y el hecho de vulnerar el principio de expedición y prontitud de la información pública.

Se solicitó información al IAIP sobre la cantidad de casos que actualmente están en sede contencioso administrativa y se obtuvieron los siguientes resultados: cinco casos han sido presentados ante Juzgados, 19 ante la Cámara y 20 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Es importante aclarar que previo a la entrada en vigencia de esta Ley todas las decisiones del IAIP se impugnaban ante la Sala, por ello el número tan elevado. En esta gráfica se puede apreciar mejor:

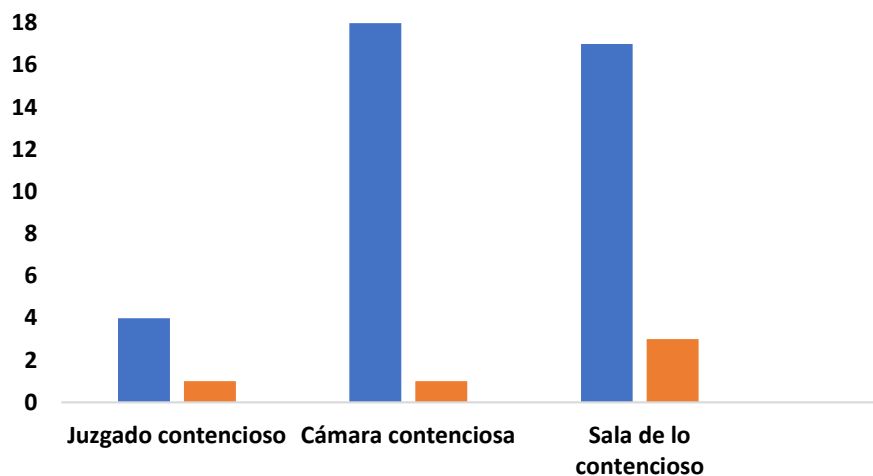
**Gráfico 24. Procesos contra el IAIP en jurisdicción contencioso administrativo**



Fuente: *Elaboración propia con información proveída por el IAIP.*

Otro elemento importante para el análisis surge de verificar quiénes son los que acuden ante la jurisdicción contenciosa. De la totalidad de casos se observa que el 89% de demandantes son instituciones del Estado, ya sea en casos en que han sido multadas o en los que se les ha ordenado entrega de información. El 11% han sido casos presentados por particulares. Un dato más relevante es que de la totalidad de casos en materia de acceso a la información sólo un particular ha hecho uso de la instancia contencioso administrativa.

**Gráfico 25. Naturaleza del demandante contra el IAIP en jurisdicción contencioso administrativo**



Fuente: *Elaboración propia por información proveída por el IAIP.*





# CONCLUSIONES



## Sobre el uso efectivo de la LAIP

- En relación a la actualización de portales de transparencia se puede concluir que, si bien la mayoría se encuentra según lo establece la LAIP, existe una cantidad importante (el 44.4%) de instituciones que tienen su portal desfasado. Esto supone una barrera para que los ciudadanos puedan hacer uso efectivo de su derecho de acceder a información sobre la gestión pública.
- Sobre el marco presupuestario la mayoría de los portales de transparencia cuenta con sus presupuestos actualizados, sin embargo, en relación a información específica como los *recursos públicos asignados a entes privados*, el 60% de los entes públicos no cuenta con la actualización requerida por la normativa.
- Otra de las categorías que no está siendo actualizada es el *inventario de bienes muebles* y sobre *los viajes* que hacen funcionarios y empleados. Según los lineamientos se debe de publicar el nombre de quien viajó, la duración, el objetivo; el valor, fuente de financiamiento, entre otros. El 56% no tiene actualizada esta información, mientras que un 44% sí.
- Por otro lado, en relación a la actualización del marco de gestión estratégica, un dato que sobresale es que, si bien la mayoría tiene actualizados sus planes operativos anuales, la evidencia muestra que el 59%, no tiene actualizada la información de las obras en ejecución, mientras que el 41% sí.
- En relación al análisis de las reservas de información, los datos muestran que la mayoría se realizó para un periodo de siete años, siendo este el límite de tiempo para hacerlo. Es decir, fue clasificada para el máximo de años que establece la regla (sin prórroga).
- Las instituciones que más reservas realizaron en el periodo analizado fueron: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos con el 29%, seguida por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) con el 14%; en tercer lugar, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) con el 9% y en cuarto lugar la Presidencia de la República con 8%. Ahora bien, tal y como se explicó en su momento, en el caso de la PDDH se clasificó información relacionada a casos judiciales que tramita. Mientras que en el caso de CEL y CEPA era información relacionada a contratos y adjudicaciones.
- Durante el periodo analizado, se observaron cinco meses en los que se dieron más declaraciones de reserva. El primero durante marzo de 2019, el segundo en mayo de 2019, un tercero en julio 2019; el cuarto en enero de 2020, y finalmente, el mes en que más declaraciones de reserva se hizo fue en octubre de 2020.

- A partir del sondeo realizado se evidencia que los oficiales cuentan con formación académica importante (universitaria la mayoría), con conocimiento de la norma y con cierta capacitación. Además, en general, se muestran neutrales en relación a cómo se está gestionando la información en sus alcaldías.
- La evidencia muestra que un 38% está totalmente de acuerdo o de acuerdo con que se percibe *“Retroceso en los estándares de transparencia y acceso a la información pública a partir del nombramiento de la segunda generación de comisionados”*.
- Finalmente, si bien la mayoría aseguró que conoce la Directriz sobre Rendición de Cuentas para instituciones del Estado emitida por el IAIP durante la emergencia nacional para la pandemia por COVID-19, el 80% dijo que no ha recibido capacitación al respecto y solo el 20% respondió que sí. Es decir, la mayoría de oficiales consultados conocen la norma, pero no han recibido formación al respecto.



### Sobre funcionamiento del IAIP

- Se ha observado que las elecciones de los últimos comisionados del IAIP que han sido nombrados por el presidente de la República, no han cumplido con la totalidad de requisitos. Inclusive, se han elegido personas que no tenían constancias del Tribunal de Ética Gubernamental o con informes de obtención de títulos irregulares.
- Las decisiones de no grabar las reuniones del Pleno o dilatar la divulgación de los informes de fiscalización contrarían la naturaleza misma del instituto.
- Contar con un Pleno conformado en el 80% por abogados podría generar que los procedimientos que se sustancian sean sumamente tecnificados. Por lo que lejos de ser una puerta para que los ciudadanos accedan a la información, se podría convertir en una institución barrera para la obtención de los datos del quehacer gubernamental.
- Se advierte que existe abuso por parte de autoridades en la presentación de procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.
- Se observa que existen casos específicos en los que no se ha seguido con la línea resolutive emitida previamente por el IAIP, es importante que este derecho evolucione, pero siempre en favor de la ciudadanía, respetando el principio de evolución progresiva de derechos y prohibición de no retrocesos.



# RECOMENDACIONES

1. Garantizar la independencia de los comisionados que integran el pleno del IAIP. Además de ser profesionales de moralidad notoria y comprometidos con la transparencia y el acceso a la información pública, deben demostrar, a través de sus actos, que se comprometen a trabajar por lograr instaurar en el país una cultura de integridad Estatal. En ese sentido, es necesario plantear reformas a la LAIP que vayan encaminadas a garantizar la independencia de los integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública y de los oficiales de información.
2. Elaborar el Reglamento de Elección de Comisionados del IAIP, en el que se establezcan requisitos que permitan conformar un Pleno con profesionales de distintas áreas del conocimiento, con el debido entendimiento del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Asimismo, debe fomentarse la transparencia y buscar la participación ciudadana en la elección de dichos funcionarios.
3. La ciudadanía debe velar por el fortalecimiento del IAIP y separar cualquier interés político que quiera hacerse del órgano garante. La institución había ganado el respeto de muchos países de la región y participaba en eventos internacionales exponiendo cómo esta misma había logrado avances importantes en un tiempo relativamente corto. Esa imagen debe recuperarse y potenciarse tanto a nivel nacional como internacional.
4. El IAIP debe: trabajar en coordinación con los oficiales de información y titulares de las diferentes carteras de Estado y municipalidades, con el objetivo de buscar las mejores estrategias que permitan tener a disposición de la gente la información pública. Además de potenciar el DAIP, por ejemplo, promover más capacitaciones desde el IAIP sobre las normas emitidas (directrices de transparencia, rendición de cuentas, protección de datos personales, etc.). Asimismo, fortalecer espacios de diálogo y participación de distintos actores de la sociedad civil.
5. Tanto el órgano garante como organizaciones de la sociedad civil deben impulsar de manera coordinada y sistemática campañas que estén orientadas a divulgar el DAIP y a motivar a las personas a hacer uso de la LAIP. La participación ciudadana es clave en estos procesos en los que se busca contar con instituciones que sean transparentes, que rindan cuentas y que estén comprometidas con el combate a la corrupción.
6. La ciudadanía debe evitar que la agenda del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) responda a los intereses del Órgano Ejecutivo. Mantener la autonomía de la institución para poder emitir resoluciones apegadas a derecho y sin las presiones que puedan ejercer otros actores. De allí la importancia de la participación ciudadana y la contraloría social.

7. El IAIP debe fortalecer su autonomía reglamentaria. Por ello, la Corte Suprema de Justicia debe resolver a la brevedad el conflicto que se ha generado al respecto. En este sentido, se debe brindar esta atribución exclusivamente al órgano garante del derecho de acceso a la información.
8. El IAIP debe evitar que los entes obligados instrumentalicen los procesos contenciosos administrativos con la finalidad de dilatar el cumplimiento de entrega de información al ciudadano, a efecto que pueda brindarse un derecho expedito. Para ello, la Corte Suprema de Justicia debe establecer parámetros claros sobre la admisibilidad de casos que estudie en materia contenciosa administrativa.
9. Continuar haciendo peticiones de información a los diversos entes obligados, y, cuando no se esté conforme con la respuesta, acudir ante el órgano garante mediante una apelación. Es necesario hacer que la institucionalidad funcione. Que el constante bloqueo a la información no sea un elemento que desmotive a la sociedad civil organizada y a la ciudadanía misma.
10. Continuar trabajando para que los alcances de la LAIP logren “conectar” con los intereses y necesidades más inmediatas y cotidianas de la población en general. Esta tarea debe involucrar a diferentes sectores tales como: academia, sindicatos, organizaciones sin fines de lucro; asociaciones empresariales y de periodistas.
11. El IAIP debe crear un procedimiento expedito en el que pueda desclasificar de oficio aquellas reservas que evidentemente incumplen los criterios resolutivos establecidos o que no reúnan los requisitos de temporalidad, legalidad y razonabilidad.
12. La Jurisdicción contencioso administrativa debe emitir resoluciones de fondo, observando la transparencia y carencia de intereses particulares, sobre los casos que se le presenten con relación a nombramientos de comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública, quienes tengan afiliación partidaria.
13. En los casos que se tramiten en la jurisdicción contenciosa administrativa sobre denegatoria de información, es importante que el Instituto cuente con el personal adecuado y especializado a efecto de poder brindar una defensa oportuna a favor de los usuarios de la LAIP.

## ▶ REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Coviello, P. J. (2014). Reflexiones sobre la ética pública. *ius et veritas*.
- Leyva-Vasquez, M., Bautista-Hernández, N., & Smarandache, F. (2018). *Métodos multicriterios para determinación de la efectividad de a gestión pública y el análisis de la transparencia. Una guía para la creación de indicadores compuestos*. Bruselas: Bélgica.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL*. . Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Transparencia Internacional. (2020). Revisado 24 de Marzo de 2020, de <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights>
- Gonzalini, Osvaldo Alfredo (2006). *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Rubinzal – Culzoni editores, Argentina.
- Gordillo, Agustin (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina.
- Miranda, Alicia (2014). *Aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública en las municipalidades de El Salvador*. Temas de Actualidad N.15. FUNDAUNGO. San Salvador.
- Schedler, Andreas. (2015). *Cuaderno de transparencia 3. ¿Qué es la rendición de cuentas?* México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI.
- Secretaria de Participación, Transparencia y Anticorrupción (2014). *6 años trabajando por la transparencia en El Salvador*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.

- Instituto de Acceso a la Información Pública (2020). *Directrices sobre rendición de cuentas. Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19*. San Salvador
- Instituto de Acceso a la Información Pública (2020). *Directrices para el cumplimiento de obligaciones de transparencia y protección de datos personales durante la emergencia sanitaria*. San Salvador.
- Organizaciones de Estado Americanos (OEA) (2013). *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. San Salvador.



## ▶ ANEXO 1

### Lista de instituciones en las que se analizaron los portales de transparencia

Presidencia de la República (PR)
Asamblea Legislativa (AL)
Corte Suprema de Justicia
Instituto Salvadoreño del Seguro Social
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)
Policía Nacional Civil (PNC)
Corte de Cuentas de la República (CCR)
Cetro Internacional de Ferias y Convenciones (CIFCO)
Defensoría del Consumidor (CD)
Ministerio de Salud (MINSAL)
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)
Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)
Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT)
Viceministerio de Transporte (VMT)
Ministerio de Turismo (MITUR)
Ministerio de Gobernación (MIGOB)
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
Ministerio de Trabajo y Prevención Social (MTPS)
Ministerio de Hacienda (MH)
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
Ministerio de Economía (MINEC)
Corte de Cuentas (CCR)
Ministerio de Agricultura (MAG)
CONAMYPE
CEPA

## ANEXO 2

### Entrevistas a profundidad

No.	Nombre	Profesión
1	Wilson Sandoval	Abogado
2	Manuel Escalante	Abogado
3	José M. Tojeira	Sacerdote Jesuita
4	Ex Comisionado IAIP	Consultor
5	Jessica Ávalos	Periodista
6	Kenia Gómez	Periodista
7	Eduardo Escobar	Abogado

 **ANEXO 3**

**Cuestionario para entrevistas a profundidad con actores clave para investigación sobre avances y/o retrocesos en el tema de acceso a la información pública en El Salvador. (Período analizado 2019- a marzo 2021)**

1. El acceso a la información pública es un derecho humano y, a nivel mundial tenemos muchos ejemplos de cuánto se ha avanzado en esta materia. ¿Qué hay en el caso de El Salvador? Tenemos una muy buena ley desde hace 10 años y un órgano garante desde hace 8.
2. Se dice que haber logrado la concreción de una Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador no fue una tarea fácil y, significó muchos avances sobre todo porque se le considera una herramienta importante para el combate a la corrupción. ¿Cuál cree usted que ha habido aceptación de esta ley a nivel de los funcionarios públicos? Incluyendo las municipalidades.
3. Y en cuanto a la ciudadanía... ¿Maneja usted información en cuanto al uso que se ha hecho de esta normativa? ¿Si cree que ha sido usada para ejercer contraloría ciudadana?
4. Hemos tenido la posibilidad de conocer los primeros cambios dentro del Instituto de Acceso a la Información Pública, es decir, la primera generación de comisionados que dio vida a la institución, culminó su período y, a partir del 2019 se esperaba el relevo total. ¿Qué lectura hace usted de este primer cambio dentro del órgano garante?
5. Se dice que un país democrático debe tener altos estándares de transparencia y acceso a la información pública. ¿Cómo estamos en El Salvador con estos temas? ¿Hacia dónde nos dirigimos y cómo fortalecer este derecho?
6. En el actual contexto, ¿podría trabajarse desde la sociedad civil para lograr que los entes obligados se vuelvan –en algún momento- proactivos y publiquen información en sus portales o a través de todos los medios a su alcance y no se limiten a responder únicamente cuando medie una petición?
7. ¿Cuál es el rol que debe seguir jugando la sociedad en su conjunto en este tema? ¿Cómo seguir haciendo contraloría social aún en medio del hermetismo que hoy por hoy se ha visto no sólo a nivel de los entes obligados, sino también en el órgano garante?

## ▶ ANEXO 4

### CUESTIONARIO PARA SONDEO **El acceso a la información pública, derecho indispensable para el fortalecimiento de la democracia**

**Objetivo:** Explorar la actitud y la percepción de los oficiales de información de las municipalidades en relación a la cultura sobre la transparencia y la gestión de la información pública en sus instituciones, entre enero de 2019 a marzo 2021.

#### **Perfil del oficial de información:**

1. *Nivel educativo cursado:*

- a. Básico
- b. Media
- c. Técnica
- d. Universitario
- e. Otros:

2. *Nombramiento como oficial de información (fecha):* \_\_\_\_\_

#### **Conocimiento sobre normativa para la gestión de la información:**

3. *Nivel de conocimiento de la LAIP*

- a. muy alto,
- b. alto,
- c. medio,
- d. poco,
- e. nada.

4. *¿Cuál es el plazo de respuesta ante una solicitud de información hecha?*

- a. 5 días hábiles
- b. 10 día hábiles
- c. 20 días hábiles
- d. Otro (especifique): \_\_\_\_\_

5. *Desde su nombramiento ha recibido capacitación o entrenamiento sobre la LAIP por parte de su municipalidad:*

- a. Sí,
- b. No.

6. *En caso de que sea afirmativo, ¿sobre qué tema lo capacitaron?*
- Transparencia y el derecho de acceso a la información pública
  - Ley de Acceso a la Información Pública en general.
  - Gestión documental y archivos
  - Datos abiertos
  - Datos personales
  - Rendición de cuentas
  - Otros (especifique): \_\_\_\_\_

### Gestión de la información entre enero 2019 y marzo 2021

7. *¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación? Las solicitudes de información que hacen son poco claras y esto retrasa la búsqueda de información.*

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo.

8. *En relación a la información reservada, ¿cómo se decide la clasificación?*

- Lo decide el jefe de la unidad administrativa según el tipo de información.
- Lo decide el titular de cada institución,
- Lo decide el oficial de información.
- Lo deciden de otra forma (especifique): \_\_\_\_\_

9. *En una escala del 1 al 10, ¿Cómo calificaría la gestión de la información en su municipalidad entre enero 2019 y marzo 2021?*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

10. *¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación? Hay un retroceso en los estándares de transparencia y acceso a la información pública a partir del nombramiento de la segunda generación de comisionados (nombrados a partir de febrero 2019).*

- Totalmente en desacuerdo
- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Neutral
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo.

11. *En su opinión, ¿cuál es el nivel de aceptación de la LAIP entre los funcionarios de su municipalidad?*

- Nada
- Poco
- Bastante
- Mucho

12. *En su opinión, ¿cuál es el nivel de aprobación de la LAIP entre el actual concejo municipal de su alcaldía?*

- a. Nada
- b. Poco
- c. Bastante
- d. Mucho

13. *Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: La aplicación de la LAIP depende de la voluntad política del alcalde o alcaldesa de mi municipalidad.*

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. En desacuerdo
- c. Neutral
- d. De acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo.

14. *Ha sentido algún tipo de presión y hostigamiento por parte de algún funcionario de su municipalidad para no entregar información o retrasar la entrega de la misma (alcaldía, síndico, administrativo, etc.).*

- a. Sí
- b. No

15. *En caso que sea afirmativo, ¿qué tipo?* \_\_\_\_\_

16. *Cuando existe alguna duda sobre cómo clasificar una información, ¿quién tiene la decisión final?*

- a. Alcalde (a)
- b. Concejo municipal
- c. Otro (especifique): \_\_\_\_\_

17. *¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación? Muchas solicitudes de información tienen una motivación política.*

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. En desacuerdo
- c. Neutral
- d. De acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo.

18. *Desde el nombramiento de la segunda generación de comisionados a partir de febrero del 2019, ¿qué nivel de satisfacción siente con la gestión del IAIP?*

- a. Nada satisfecho
- b. Poco satisfecho
- c. Neutral
- d. Muy satisfecho
- e. Totalmente satisfecho

19. *Qué tan de acuerdo está con la afirmación: “Los cursos, seminarios y talleres sobre transparencia y acceso a la información impartidos por el IAIP son insuficientes para la adecuada formación de los oficiales de información”.*

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. En desacuerdo
- c. Neutral
- d. De acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo.

20. *Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: “Con la nueva conformación del Pleno de Comisionados (as) favorece la relación con los oficiales de información”.*

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. En desacuerdo
- c. Neutral
- d. De acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo.

21. *En una escala del 1 al 10, ¿Cómo calificaría la gestión institucional del IAIP durante la pandemia por COVID-19?*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

22. *Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: La mayoría de las solicitudes están mal planteadas y esto retrasa la búsqueda de la información.*

- a. Totalmente en desacuerdo
- b. En desacuerdo
- c. Neutral
- d. De acuerdo
- e. Totalmente de acuerdo.

23. *En su opinión, ¿cuál es el nivel de su conocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública entre las personas que solicitan información en su municipalidad?*

- a. Ninguno
- b. Poco
- c. Bastante
- d. Mucho.

24. *¿Cada cuánto se actualiza el portal de transparencia de la municipalidad?*

- a. Cada seis meses
- b. Una vez al año
- c. De manera permanente
- d. Nunca.

25. *¿Cómo califica el nivel de satisfacción en relación a la coordinación entre la Unidad de Acceso a la Información Pública y las unidades administrativas para gestionar la información solicitada?*

- a. Nada satisfecho
- b. Poco satisfecho
- c. Neutral
- d. Muy satisfecho
- e. Totalmente satisfecho

### **Gestión de la información durante la pandemia por COVID-19**

26. *¿Conoce la Directriz sobre Rendición de Cuentas para instituciones del Estado emitida por el IAIP durante la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19?*

- a. Sí,
- b. No (pase a la pregunta 8).

27. *Recibió capacitación por parte del IAIP sobre la Directriz sobre Rendición de Cuentas para instituciones del Estado durante la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19*

- a. Sí,
- b. No (pase a la pregunta 8).

28. *¿Se clasificó información reservada sobre el manejo de la pandemia entre marzo 2020 al marzo 2021 en su institución?*

- a. Sí,
- b. No. (pase a pregunta 11.)

29. *En el caso que sí, ¿qué clase de información fue clasificada como reservada?*

- a. Planes,
- b. actas del concejo municipal,
- c. auditorías,
- d. informes de rendición de cuentas,
- e. otros (especifique): \_\_\_\_\_

30. *¿Cómo se decidió la clasificación de información?*

- a. Fue una decisión del concejo municipal
- b. Fue una decisión del alcalde o alcaldesa
- c. Fue una decisión de una jefatura administrativa
- d. Fue decisión del oficial de información.







Centro per il Volontariato • Onlus

Proyecto:  
Participación ciudadana en la construcción de una cultura  
de contraloría e incidencia en el Plan Social en las zonas  
Central y Occidental de El Salvador  
Código: LA/2018/400-540

Con el apoyo de:



**UNIÓN EUROPEA**

**Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD-**  
6ª-10ª calle poniente y 35 av. sur # 1833, Col. Flor Blanca, San Salvador, El Salvador, C.A.  
Apartado postal 2806. Tel/ PBX: (503) 2236-1888, Fax: 2236-1833.  
<http://www.fespad.org.sv> | E-mail: [fespadinfo@fespad.org.sv](mailto:fespadinfo@fespad.org.sv)