

6^o

INFORME

2 0 1 5



Centro de Asesoría Legal Anti Corrupción de El Salvador

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Capítulo Nacional de Transparencia Internacional

INDICE

	Pág.
1. Introducción	2
2. Evaluación de algunos aspectos normativos, institucionales y procedimentales relacionados con el derecho de acceso a la información pública y la transparencia.	5
2.1. Tramite de peticiones de acceso a información pública	6
2.2. Algunos Resultados de los Procesos ante el Instituto de Acceso a la Información Pública	12
2.2.1. Caso contra el Ministerio de la Defensa Nacional y la Comisión Institucional de Revisión Histórica	13
2.2.2. Caso sobre Desclasificación de Información Reservada de la Presidencia	17
2.2.3 Acceso a información pública en la Legislatura 2012-2015	19
2.2.4 Desaparición, Destrucción o Extravío del Informe de la COMSEFIP	23
3. Peticiones de acceso a información pública presentadas desde ALAC	26
4. Principales Hallazgos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.	31

INTRODUCCIÓN

Desde que se presentara el primer informe periódico del Centro de Asesoría Legal Anti Corrupción (ALAC) de la Fundación Nacional para el Desarrollo, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, en el mes de octubre del 2012, El Salvador apenas ha visto incrementado en un punto su calificación dentro del “Índice de Percepción de la Corrupción” (IPC) de Transparencia Internacional¹. Dicho estancamiento provoca una serie de interrogantes sobre las causas que mantienen esta baja calificación en la más antigua medición global de percepción de la corrupción.

En la ALAC se cuentan con algunas de las respuestas para explicar este fenómeno. Con un

promedio semanal de 20 peticiones de información dirigidas a las principales instituciones de los tres órganos del Estado, es posible percibir -de primera mano-, la voluntad ciudadana de conocer la forma en que se manejan los negocios públicos, las contrataciones de personal en todos los niveles, así como la ejecución de grandes y pequeños procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios para la administración pública, entre otros aspectos. Esta nueva forma de participación ciudadana, no siempre encuentra receptividad en las oficinas estatales, en donde aún prevalece la opacidad en la forma de tramitar los asuntos públicos y se percibe con recelo el ejercicio del que ya ha sido considerado un derecho fundamental por parte de la jurisprudencia constitucional salvadoreña. Por esta razón, la falta de respuesta ante contadas peticiones ciudadanas de información, así como los ataques mediáticos a peticionarios de datos e informes o a las organizaciones que les asesoran, no redundan en mejores resultados ni en el

¹ El “Índice de Percepción de la Corrupción” del movimiento global Transparencia Internacional, del que FUNDE representa el Capítulo Nacional, otorga anualmente a cada país una calificación y de acuerdo con esta, una posición en el conteo global de países evaluados. En el año 2012, El Salvador obtuvo una calificación de 38 sobre 100 puntos posibles y la posición 83 entre 176 países evaluados. En el 2014 la calificación para El Salvador fue de 39 ubicándose en la posición 80 entre 175 países considerados. Puede consultarse el Índice en el siguiente enlace: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

Índice de Percepción de Corrupción, y mucho menos en la imagen internacional del país, necesitado como siempre de más recursos producto de la cooperación y asistencia de países amigos.

El Sexto Informe del Centro de Asesoría Legal Anti Corrupción de la FUNDE, abarca el período comprendido entre los meses de enero hasta abril del presente año. Incluye una breve reseña sobre algunos de los trámites seguidos desde esta oficina, mediante la asesoría legal gratuita que se brinda a los usuarios que confían su búsqueda de información y sus denuncias a los abogados de ALAC. De igual forma se hace una reflexión sobre algunas de las instituciones requeridas con base a la LAIP, así como del Instituto de Acceso a la Información Pública².

Finalmente se incluyen nuevas recomendaciones para una mejor aplicación de la LAIP y se retoman algunas de las ya mencionadas en anteriores informes, dada la prevalencia de las causas que las justificaron.

² Art. 51 de la LAIP: “Créase el Instituto de Acceso a la Información Pública, como institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera, encargado de velar por la aplicación de esta ley...”.

EVALUACIÓN

2. Evaluación de algunos aspectos normativos, institucionales y procedimentales relacionados con el derecho de acceso a la información pública y la transparencia.

Durante el período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de abril del presente año, se han tramitado desde ALAC un total de 71 comunicaciones dirigidas a Oficiales de Información, requiriendo a los entes obligados de acuerdo con la LAIP³, la cantidad de 217 peticiones de acceso a información pública. Debe señalarse que estas peticiones de acceso a información, cumplen una doble función: obtener datos, documentos e informes de interés para los usuarios, y a la vez, evidenciar algunas malas prácticas o resultados sobre los que es

necesario llamar la atención de la sociedad debido a sus consecuencias para el bienestar y el desarrollo colectivo. De esta forma, las peticiones de acceso a información se han convertido en una poderosa herramienta para exigir cuentas a los servidores públicos, para recabar datos sobre la historia nacional, garantizar el respeto a los derechos humanos de comunidades o grupos considerados vulnerables, así como para evaluar las relaciones cívico militares y los procesos de depuración y control al interior de la corporación policial, para citar algunos ejemplos.

En el desarrollo de las actividades de ALAC, también ha sido evidente que aquellas personas interesadas en combatir la corrupción y la opacidad pública, ejercen de manera preferente su “derecho a saber”, en comparación con su “derecho a denunciar”, esto ante el temor reiterado a sufrir

³ El Art. 7 de la LAIP establece como regla general que “Todos los servidores públicos, dentro o fuera del territorio de la República, y las personas que laboren en las entidades mencionadas en este artículo, están obligadas al cumplimiento de la presente ley.”.

represalias de agentes estatales en el caso que optaran por la denuncia directa de los actos arbitrarios sobre los que tienen conocimiento. De igual forma los usuarios de ALAC expresan su desconfianza en las instituciones a cargo de la investigación del delito, del examen de las cuentas públicas y de la vigilancia sobre la ética gubernamental⁴, inconformidad que suele expresarse en redes sociales y en campañas independientes orientadas a denunciar el mal uso de los fondos públicos.

A continuación, se detallan algunos aspectos que limitaron en la práctica el ejercicio del derecho fundamental de acceso a

⁴ Esto confirma los resultados observados en el “Barómetro Global sobre Corrupción” de Transparencia Internacional, en el que ante la pregunta sobre: ¿Cuán efectivas se consideran las acciones gubernamentales contra la corrupción? El 18% respondió que muy inefectivas, el 36% que inefectivas, el 31% que ni efectivas ni inefectivas, y apenas un 15% las consideró efectivas. Pueden consultarse en el enlace: http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=el_salvador

información pública, el cual está regulado a partir del Art. 66 de la LAIP⁵ y que debería considerarse como un simple proceso ciudadano y no contencioso, que cuenta con las formalidades mínimas para ser accesible y comprensible para la mayoría, sin necesidad de un asesor o representante.

2.1. *Tramite de peticiones de acceso a información pública*

- El Art. 66 inciso 5° de la LAIP señala que: ***“...Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastasen para solicitar la información pública o son erróneos, el Oficial de Información podrá requerir, por una vez y dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los***

⁵ El Art. 66 inciso 1° de la LAIP establece lo siguiente: “Cualquier persona o su representante podrán presentar ante el Oficial de Información una solicitud en forma escrita, verbal, electrónica o por cualquier otro medio idóneo, de forma libre o en los formularios que apruebe el Instituto...”.

datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo de entrega de la información. Si el interesado no subsana las observaciones en un plazo de cinco días desde su notificación, deberá presentar nueva solicitud para reiniciar el trámite...”

Esta disposición permite al Oficial de Información, mediante una “fase de saneamiento” dentro del trámite inicial de acceso a información pública, contar con todos los elementos de referencia necesarios para un mejor ejercicio de las atribuciones contempladas en el Art. 50 de la LAIP, y que buscan garantizar el ejercicio de este derecho fundamental por parte de los ciudadanos requirentes. De igual forma lo señalan los Arts. 68 y 69 de la LAIP, cuando reconocen la posibilidad de que el Oficial de Información le brinde “Asistencia al solicitante” así como su papel de “Enlace” entre el ente obligado y los usuarios de este

servicio público de acceso a información. En la práctica sin embargo, se ha detectado una creciente tendencia a convertir la posibilidad de formular observaciones a las solicitudes de datos e informes, en el ejercicio de una potestad discrecional de responder a dichas solicitudes con “Resoluciones de Prevención a Peticiones de Información”, las cuales no cuentan con ningún asidero legal, pese a que el Art. 102 de la LAIP contempla que: “... En lo referente al procedimiento, supletoriamente se sujetará a lo dispuesto por el derecho común”.

Lo anterior, no es solo una mera discusión teórica, ya que los efectos de la “observación” planteada por el Oficial de Información a las peticiones que le son presentadas, le habilitan a este a requerir datos adicionales para una mejor tramitación de la misma, por lo que el uso y abuso del concepto de “prevención”,

deviene en la posibilidad de declarar a la solicitud ciudadana como “inadmisible” o “improcedente”, limitando su derecho de acción, al dilatar innecesariamente el acceso a los datos o informes requeridos⁶. De igual forma, algunas de las resoluciones de “Prevención a Peticiones de Información” contradicen abiertamente el contenido del Art. 2 de la LAIP, en el que se reconoce el derecho de todas las personas a solicitar y recibir información pública, “sin sustentar interés o motivación alguna”. Esto se hace más evidente, cuando algunos Oficiales de Información requieren que se identifique

con el nombre oficial, los documentos que el ciudadano desea conocer y sobre los que apenas cuenta con indicios sobre la materia, ubicación temporal o fecha de producción de los mismos, siendo precisamente la identificación y ubicación de aquellos, el objeto del procedimiento de acceso a información⁷.

- El Art. 52 de la LAIP establece: “El Instituto estará integrado por cinco Comisionados y sus respectivos suplentes, quienes serán nombrados por el Presidente de la República. Durarán en sus cargos seis años y no podrán ser reelegidos. Los comisionados suplentes sustituirán a los

⁶ Véase la **Resolución 14/2015** pronunciada por el Oficial de Información del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) el catorce de abril de dos mil quince. En esta se previene a los abogados de ALAC para que aclaren si la solicitud de información fue presentada “a título personal” o en representación de la FUNDE, caso en el cual advierte que sería necesario agregar “un poder”. En el mismo sentido, las Resoluciones con **Ref. 32-2015, 33-2015 y 34-2015** todas pronunciadas por el Oficial de Información de la Presidencia de la República y notificadas el día nueve de marzo de los corrientes.

⁷ Véase la **Resolución 56-2015** pronunciada por el Oficial de Información de la Presidencia de la República, a las diez horas del siete de abril de dos mil quince. En dicho caso: “...el suscrito advierte que debe prevenirse a los interesados que precisen la información objeto de su interés -cuando en la solicitud de mérito- se refieren a “informe” sobre la contratación de la póliza de seguro por robo, daño, extravío de algunas obras que componen la Colección Nacional de Artes Visuales...”.

propietarios en caso de muerte, renuncia, permiso, imposibilidad de concurrir, excusa cuando exista conflicto de intereses u otra razón válida...”.

A partir del mes de noviembre del año pasado, el Comisionado José Adolfo Ayala Aguilar dejó de desempeñar su cargo, debido a que solicitó un permiso para seguir estudios en el extranjero, situación que se prolongó hasta el mes de febrero del presente año, cuando remitió a la Presidencia del IAIP su renuncia irrevocable al cargo, debido a la prolongación de su estadía fuera del país⁸. Desde entonces, el Comisionado Ayala quien provenía de la terna que representa al sector profesional, ha sido sustituido por el Comisionado Suplente Max Fernando Mirón Alfaro, quien

ejerce dicha suplencia desde el dos de febrero pasado, sin que hasta la fecha haya sido confirmado en su cargo por el Presidente de la República, o se haya nombrado a un nuevo Comisionado de la terna correspondiente. Esta situación, sumada al permiso sin goce de sueldo de otro Comisionado titular, quien ostenta la candidatura a Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, ha retrasado la celebración de Audiencias y la emisión de Resoluciones en el seno de dicho ente garante del derecho de acceso a la información pública, situación que a la vez deja en entredicho la prioridad que desde el Órgano Ejecutivo se concede al IAIP, dado su papel de primera importancia en la tutela de este derecho fundamental.

⁸ ACTA NÚMERO 5/2015. INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Sesión del Pleno celebrada a las catorce horas con treinta minutos del día dos de febrero de dos mil quince.

- El Art. 21 de la LAIP declara lo siguiente:

“En caso que estime que la información debe clasificarse como reservada, la entidad competente deberá motivar en su resolución que se cumplen los siguientes extremos: a) Que la información encuadra en algunas de las causales de excepción al acceso a la información prevista en el artículo 19 de esta ley. b) Que la liberación de la información en referencia pudiera amenazar efectivamente el interés jurídicamente protegido. c) Que el daño que pudiera producirse con la liberación de la información fuere mayor que el interés público por conocer la información en referencia.”.

La disposición anterior pretende brindar seguridad jurídica a las personas que, al momento de ejercer este derecho fundamental, vean restringidos los alcances del mismo con base a las causas

predeterminadas en la ley y que son plenamente compatibles con el goce de los derechos humanos en un estado democrático⁹.

Es así como los “Índices de Información Reservada” que cada uno de los entes obligados por las LAIP mantiene, constituyen una guía para que la ciudadanía cuente con certeza de cuál es la información a su disponibilidad y, en caso de datos reservados, el plazo para el cual se han establecido las limitaciones sobre su conocimiento y la identidad del funcionario a cargo de solicitar o establecer tal restricción. Esta es la base para fundamentar las pretensiones que, en procesos de

⁹ El Art. 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al referirse al “Alcance de las Restricciones” establece: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”.

apelación ante el IAIP, habilita al ciudadano para solicitar la “desclasificación” de la información reservada¹⁰, de manera que el Instituto establezca criterios objetivos y uniformes sobre el acceso a los datos que se encuentran en poder de las autoridades. La coherencia de este “andamiaje normativo” se ve distorsionada por la vigencia del Art. 19 del “Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública”¹¹, con base al cual, se habilita a las entes gubernamentales para proceder a la “clasificación posterior” de la información que es solicitada por los ciudadanos peticionarios sin saber que la misma podrá ser declarada como

“información reservada” debido al ejercicio de su derecho de acceso. Este mecanismo de “clasificación posterior” constituye una restricción arbitraria al derecho a saber, ya que aumenta el margen de apreciación y discrecionalidad de los funcionarios obligados a rendir cuentas mediante este mecanismo de acceso a datos oficiales, y asigna en la práctica a los ciudadanos peticionarios, el papel de “identificadores” de información que no se desea dar a conocer y a la vez de meros actualizadores de los Índices de Información Reservada a cargo de los entes obligados por la LAIP. Esta disposición reglamentaria debe revisarse y eventualmente modificarse mediante una actualización del mencionado Reglamento, o del control de constitucionalidad al que es susceptible con base al Art. 183 de la Constitución.

¹⁰ El Art. 29 de la LAIP declara: “En caso de discrepancia sobre la clasificación de la información entre el particular y un ente obligado o entre entes obligados, resolverá el Instituto”.

¹¹ Art. 19 del “Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública”: “La Clasificación Posterior la realizará el Ente obligado cuando por negligencia la información no haya sido clasificada de manera inmediata, por lo que el Ente Obligado la clasificará cuando se reciba una solicitud de acceso a información”.

A continuación, se detallan algunos de los resultados obtenidos tras los trámites de impugnación que se han realizado desde ALAC, ante las denegatorias de acceso a información pública pronunciadas por algunas Oficinas de Información y Respuesta.

2.2. Algunos Resultados de los Procesos de Apelación ante el Instituto de Acceso a Información Pública.

El Art. 82 de la LAIP señala que “El solicitante a quien el Oficial de Acceso a la Información haya notificado resolución que deniegue el acceso a la información, afirme la inexistencia de la misma o incurra en cualquiera de las causales enunciadas en el artículo siguiente, podrá interponer por sí o a través de su representante el recurso de apelación ante el Instituto o ante el Oficial de Información que haya conocido del

asunto dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.”

La disposición anterior hace referencia a la falta de entrega de datos personales, a la inconformidad en los costos o plazos de entrega y a la entrega de información parcial, como causas adicionales para presentar esta clase de impugnación.

La ALAC ha asumido en el período del que se informa, una actividad procesal cada vez mayor ante el IAIP, dada la negativa de algunas instituciones oficiales e incluso una federación privada que maneja fondos públicos permitir el acceso a los datos e informes que producen o poseen para el cumplimiento de sus atribuciones. Se comparte los hallazgos en algunas de éstas, a los cuales no habría sido posible acceder, sin la intervención del IAP en apego a su mandato legal y principalmente a su papel

de ente rector que vela por el cumplimiento de la LAIP.

2.2.1. Caso de Denegatoria de información por parte del Ministerio de la Defensa Nacional

El día ocho de julio de dos mil catorce, se remitió desde ALAC una solicitud de información¹² dirigida a la Oficina de Información del Ministerio de la Defensa Nacional, solicitando: “...1. Informe final de la “Comisión de Revisión e Interpretación Histórica de la Fuerza Armada”, creada a partir de la orden formulada por el ex Presidente Mauricio Funes Cartagena, durante el discurso realizado el 17 de enero de 2012. 2. Copia de nómina de Jefes, Oficiales y personal civil que hayan formado parte de dicha Comisión de Revisión e Interpretación Histórica. 3. Copia de todas

las actas de reuniones de trabajo que había realizado esta misma Comisión durante el período comprendido entre el mes de enero de 2012 y el mes de diciembre de 2013. 4.



Informe sobre los gastos en concepto de adquisición y contrataciones en las que habría incurrido dicha Cartera de Estado, para la conformación y funcionamiento de la “Comisión de Revisión e Interpretación Histórica de la Fuerza Armada”...”.

¹² Petición de acceso a información pública Ref. ALAC 83-07-14 de fecha 8 de julio de 2014 dirigida al MDN.

En su respuesta institucional¹³, el Cnel. ART. DEM. Joel Antonio Rivas Moreno, en su carácter de Oficial de Información del Ministerio de la Defensa Nacional, resolvió denegar el acceso al informe final y a las actas solicitadas en los numerales 1 y 3 de dicha petición, “por tener un carácter de recomendatorio y de acuerdo a lo establecido en el Art. 19 literal “e” de la LAIP...”. El numeral 2 de la petición fue atendido en su integridad, pero el punto 4 apenas fue respondido parcialmente, ya que



¹³ Resolución de Respuesta de Información **No.B3.1-015-088/09JUL014** pronunciada a las once horas del día veintitrés de julio de dos mil catorce por el Oficial de Información del Ministerio de la Defensa Nacional.

no se desglosaron por mes, los datos sobre fondos gastados por la “Comisión de Revisión e Interpretación Histórica de la Fuerza Armada” (\$12,456.00 en el año 2012 y \$8,304.00 en el 2013) según se solicitara expresamente en la mencionada petición de acceso a información pública.

Ante dicha denegatoria parcial, se presentó desde ALAC el Recurso de Apelación correspondiente, por considerar que tanto el informe solicitado, como las actas y el presupuesto destinado para el funcionamiento de la “Comisión de Revisión e Interpretación Histórica de la Fuerza Armada”, constituía información pública cuya divulgación debería ser oficiosa, de acuerdo a lo contemplado en el Art. 10 de la LAIP. Dicha Comisión fue creada a partir de la orden formulada por el ex Presidente de la República durante el discurso realizado el 16 de enero de 2012 en el Cantón “El

Mozote”, Jurisdicción de Meanguera, Departamento de Morazán. En dicho mensaje a raíz del vigésimo aniversario de la firma de los “Acuerdos de Paz de Chapultepec”, el ex mandatario expresó lo siguiente: “...He resuelto a partir de este día, instruir como comandante general de la Fuerza Armada a la institución la revisión de su interpretación de la historia a la luz de este reconocimiento histórico que hoy en nombre del Estado salvadoreño y como comandante general formulo”, agregando: “...Esta revisión debe reflejarse en los textos y símbolos con que se forman los cuadros militares a los efectos de un doble objetivo: primero, fortalecer el rol profesional, despolitizado y desideologizado de la Fuerza Armada y su integración profunda en el seno de la sociedad salvadoreña; y segundo, aportar a la pacificación de los espíritus, factor imprescindible para fortalecer la democracia, la justicia y la paz social...”.

La declaración anterior, tal y como se afirmó desde ALAC en dicho proceso de impugnación, constituye la mejor evidencia de que la mencionada Comisión fue creada mediante un acto público, de interés nacional y con un mandato específico: revisar críticamente la historia reciente de la sociedad salvadoreña a la luz de los graves hechos de violación de derechos humanos, algunos de los cuales fueron incluidos en el Informe de la Comisión de la Verdad, en el que bajo la asesoría de la Organización de las Naciones Unidas, se hizo un recuento de los patrones de violencia presentes en la sociedad salvadoreña a lo largo del conflicto armado. Sumado a lo anterior, el Art. 19 de la LAIP en su inciso final establece que: “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de trascendencia internacional”. En el presente caso, la

información solicitada desde ALAC no solo debía considerarse por las autoridades requeridas como datos no sujetos a restricción alguna, sino que a su vez, siendo limitada su permanencia en el tiempo, y habiendo concluido su mandato y funcionamiento sin que el ex mandatario procediera a hacer una valoración pública sobre los resultados del trabajo de la misma, debía concluirse que había concluido su etapa deliberativa y “recomendatoria”, extinguiéndose por lo tanto cualquier justificación de reserva sobre el trabajo de la misma, siendo de interés nacional las discusiones desarrolladas durante el cumplimiento de su misión institucional, así como las conclusiones a las que llegó luego de casi dos años de trabajo e inversión de fondos públicos costeados por la sociedad salvadoreña en su conjunto de acuerdo con el Principio de Máxima Publicidad contenido en el Art. 4 y 5 de la LAIP.



En la decisión final adoptada en el presente caso por el Instituto de Acceso a la Información Pública¹⁴, se reconoce la procedencia de los argumentos sostenidos desde ALAC, a la vez que se hacen consideraciones sobre la falta de legalidad de la resolución adoptada desde un inicio por el Ministerio de la Defensa Nacional, a la vez que se llama la atención sobre los requisitos de “Temporalidad” y “Razonabilidad” que en toda declaración de

¹⁴ Resolución del Instituto de Acceso a la Información Pública en el proceso de Apelación **Ref. NUE 118-A-2014 (HF)** pronunciada a las quince horas con veinte minutos del quince de abril de los corrientes.

reserva de información deben observarse, con el objeto de reducir el ámbito de discrecionalidad de los funcionarios públicos al momento de establecer restricciones al “derecho a saber”. Todavía más importante, el IAIP plantea un análisis sobre los alcances y aplicación en nuestro ordenamiento del llamado “derecho a la verdad”, y la procedencia en este caso, de la excepción contemplada en el inciso final del Art. 19 de la LAIP, en el que claramente se establece que no podrán alegarse reservas de información cuando se trate de la investigación de graves violaciones de derechos humanos o delitos de trascendencia internacional. Con las reflexiones anteriores, el Instituto ordena la entrega del informe solicitado, en un plazo de diez días hábiles, así como la necesidad de mantener un archivo institucional actualizado con copias de la información que es remitida a otros entes obligados.

2.2.2. Caso sobre Desclasificación de Información Reservada de la Presidencia de la República.

El Art. 5 de la LAIP establece: “El Instituto en caso de duda sobre si una información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, deberá hacer prevalecer el criterio de publicidad.”, tal disposición se relaciona -entre otras- con la contemplada en el Art. 29 LAIP en donde se declara que: “En caso de discrepancia sobre la clasificación de la información entre el particular y un ente obligado o entre entes obligados, resolverá el Instituto”. En



aplicación de tales disposiciones, y a petición de un grupo de ciudadanos, una vez consumado el relevo presidencial en junio pasado, se tramita desde ALAC una “petición de desclasificación de información reservada” dirigida directamente al IAIP para que dicho ente ordenara la divulgación de al menos cuatro reservas de información, las cuales afectan el acceso ciudadano a los gastos de viaje de la presidencia, a los informes de auditoría de la misma, así como a los gastos de publicidad del período presidencial anterior y los gastos de atención a funcionarios internacionales que visitan el país.

Luego de una compleja tramitación de este caso, debido a la reiterada práctica de los representantes de la Presidencia de la República, promoviendo incidentes procesales, peticiones de inadmisibilidad o de improcedencia, tendientes a evitar un

pronunciamiento del IAIP sobre la naturaleza pública de los datos e informes solicitados, e incluso solicitando la realización de una audiencia secreta¹⁵, en sustitución de la audiencia oral y pública contemplada en el Art. 91 de la LAIP, el Instituto emitió un



¹⁵ “Petición de Prórroga y Reserva” suscrita por el Lic. Luis Javier Portillo Solano en su calidad de Apoderado Especial del Presidente de la República, presentada a las dos horas con veintinueve minutos del diez de diciembre de dos mil catorce: “Consecuentemente, es pertinente solicitar que ese Instituto garantice que la información que sea discutida en esa audiencia se mantenga con carácter reservado; y que esta – potencialmente- no sea divulgada por medios de comunicación, por declaraciones de empleados o funcionarios de esa dependencia o particulares dentro de la realización de dicha actividad procesal...”.

pronunciamiento en el cual ordenó la desclasificación parcial de la información solicitada, estableciendo adicionalmente el criterio de que: “Asentado el principio general de libre acceso a la información, las causas que podrían limitarlo deben ser objeto de un pronunciamiento fundado y singular. **No puede haber negativas o restricciones genéricas, sino solo referidas a casos concretos y necesidades puntuales.** Dicho de otro modo, la negativa genérica, injustificada o arbitraria al DAIP significará un incumplimiento o un abuso de los deberes del cargo por parte del funcionario que así se pronuncie o actúe...”.

Pese al avance que dicho pronunciamiento implica, la mencionada Resolución ha sido objeto de peticiones de revocatoria por las partes involucradas en la controversia, no contando hasta el momento, con un pronunciamiento definitivo que permita el

acceso a la información pública solicitada, o el ejercicio de otros derechos fundamentales que permitan el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información pública.

2.2.3. Acceso a Información Pública durante la Legislatura 2012-2015

La entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, el ocho de mayo de dos mil doce, coincide con la creación de ALAC y a la vez con el inicio de labores de la legislatura que a esta fecha, recién acaba de finalizar su mandato. Esta triple coincidencia, permite hacer un comentario general sobre la efectividad del derecho de acceso a información, durante un período marcado por la controversia en el tema del manejo de los recursos públicos¹⁶, en la administración del presupuesto legislativo y en el acceso a

¹⁶ Ver nota de prensa: “Escandalosos gastos en licor, regalos y obras de arte de Asamblea”, publicada por “El Diario de Hoy” en su edición del sábado 16 de agosto de 2014.

datos e informes en poder de la Asamblea Legislativa.

Durante el período comprendido entre el 1° de mayo de 2012 y el 30 de abril de 2015, se remitieron desde ALAC por lo menos cuarenta comunicaciones dirigidas a la Oficial de Información del Congreso, lo cual representa un aproximado de ochenta y nueve peticiones de acceso a información pública, las cuales podrían englobarse en tres clases de rubros: a) Información relativa al ejercicio de las potestades discrecionales a cargo de la Junta Directiva del Parlamento, b) Información sobre adquisiciones, compras y donaciones, y c) Información sobre actividades institucionales relacionadas con derechos fundamentales de la población, una parte significativa de los hallazgos realizados por ALAC en las tres áreas que se mencionan, ha sido hecha del conocimiento público a través de informes periódicos,

informes especiales o a través de la cobertura de los medios de comunicación.

En el trámite de todas estas peticiones, se pudo constatar los esfuerzos del personal que trabaja en la oficina de información legislativa, para darle cumplimiento a la LAIP y asistir a los peticionarios de ALAC en la ubicación y acceso a los datos requeridos. Lo anterior, a pesar de que a pocos días de entrar en vigencia la nueva Ley de Acceso a la Información, la Junta Directiva aprobó el Acuerdo N° 85 del 24 de mayo del 2012¹⁷, a través del cual se declararon confidenciales – entre otros datos- los acuerdos tomados por los Diputados que la conformaban, limitando de esta forma el accionar de la misma oficina de información institucional. Este acuerdo de “confidencialidad” fue objeto de un

¹⁷ **Acuerdo N° 85** de Junta Directiva de la Asamblea Legislativa aprobado el 23 de mayo de 2012, por medio del cual se autorizó el “Proyecto de Clasificación de Información de Acceso Restringido”.

pronunciamiento¹⁸ posterior por parte de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que ordenó la limitación de sus efectos, con base a lo dispuesto en el Art. 30 de la LAIP.

Al intento de restringir el acceso a la información pública en materia de acuerdos de la directiva parlamentaria, se sumaron las solicitudes de acceso a datos, informes y contrataciones, que hasta la fecha siguen sin recibir una respuesta, luego que se denegara el acceso a los mismos o se declarara su inexistencia. Esta situación se hizo patente particularmente en los casos siguientes:

Mediante solicitud de acceso a información remitida desde ALAC el 27 de septiembre de 2012, se requirió a la Oficial de Información

lo siguiente: a) Listado y cantidad de asesores contratados, b) Copia de la escala salarial destinada al pago de asesores institucionales y c) Informe sobre el monto de pago en concepto de viáticos destinados para cada asesor, así como las razones de su asignación para realizar misiones oficiales con base a lo establecido en el Art. 10 núm. 11 de la LAIP.

Dicha información fue declarada accesible y se remitió al representante de ALAC a una serie de enlaces al sitio virtual institucional en donde una vez consultados, se constató la inexistencia de los datos solicitados.

Se solicitó desde ALAC, mediante escrito de petición de información de fecha 21 de febrero de 2014, información relativa a: “Copia de los correos electrónicos intercambiados desde las cuentas oficiales entre el Diputado Sigfrido Reyes, la Gerente de Comunicaciones, Licda. Maylin Martínez,

¹⁸ Sentencia Estimatoria en el Proceso de **Amparo 155-2013** por vulneración a los derechos de petición y acceso a la información pública, pronunciada a las diez horas y quince minutos del veinticinco de julio de dos mil catorce.

la Jefatura de Arte y Cultura de la Asamblea Legislativa y el Lic. Raziel Quevedo, Gerente de Administración y Finanzas de ese órgano de estado, durante el período comprendido entre el primero de diciembre de dos mil doce al 28 de febrero de dos mil trece – ambas fechas inclusive- y en los que se trate los asuntos siguientes: a) Sobre la compra de obras de arte para la colección institucional que posee la Asamblea Legislativa, b) Sobre

los gastos autorizados para la fiesta navideña de diciembre de 2012, c) Sobre la cotización y adquisición de regalos navideños y bebidas alcohólicas durante ese mismo período, y finalmente, d) Sobre las acciones legales emprendidas por la FUNDE a través de su oficina ALAC ante el Tribunal de Ética Gubernamental y ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el mismo período, ante la



ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DURANTE EL PERÍODO DE SEPTIEMBRE 2012 – ABRIL 2015

	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Comunicaciones	9	16	11	4	40
Peticiones	13	42	22	12	89

negativa institucional a permitir el acceso a información relacionada con los tres literales anteriores...”.

El acceso a la información solicitada fue denegado, alegándose como fundamento para ello lo contemplado en el Art. 24 de la Constitución, que prohíbe la interferencia e intervención de las comunicaciones. Sin embargo, peticiones similares al órgano Ejecutivo y al Órgano Judicial, provocaron en las mismas fechas, gracias a la intervención del IAIP, la regulación del acceso ciudadano a los correos electrónicos oficiales. Ejemplo que no ha seguido hasta la fecha por la Asamblea Legislativa y manteniéndose en secreto esta clase de comunicaciones de evidente interés ciudadano.

2.2.4. Desaparición, Destrucción o Extravío del Informe de la COMSEFIP

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 39 del 20 de octubre de 1992 y publicado diez días más tarde en el Diario Oficial, el entonces Presidente de la República, Félix Cristiani Burkard, creó la “Comisión de Seguimiento y Fiscalización de los Programas, Inversiones y Gastos del Sector Público” conocida por sus siglas como la COMSEFIP o la “Comisión de Investigación sobre Corrupción” en aquella época de posguerra. De acuerdo con su decreto de creación, dicha comisión tendría



como función principal la investigación sobre inversiones, gastos y adjudicaciones realizadas por el Órgano Ejecutivo de entonces, e informar sobre ello al Fiscal General de la República en caso de presumirse la existencia de delitos. La COMSEFIP presentó públicamente su informe el 25 de octubre de 1993¹⁹, identificando más de cien casos de corrupción y anunciando la remisión de la



¹⁹ Ver la nota: “Comisión hace recomendaciones para combatir y castigar la corrupción” publicada en “Diario El Mundo” en su edición del 26 de octubre de 1993, página 24.

información recabada al Ministerio Público para su procesamiento e investigación.

Con fecha 15 de enero de 2015, se remitió desde ALAC una petición de acceso a información pública dirigida a la Oficina de Información y Respuesta de la Presidencia de la República, solicitando: 1) Copia del Acuerdo o Decreto de creación de la COMSEFIP, 2) Copia del Informe Final entregado por la mencionada Comisión al Presidente de la República, en el acto público realizado el 25 de octubre de 1993 y 3) Copia del Acta u Oficio de Remisión del mencionado informe al Fiscal General de la República y a otras autoridades de aquella época. Dicha petición, fue respondida declarando la inexistencia del Informe²⁰, al igual que del Acta u Oficio de remisión del

²⁰ Véase la **Resolución 10-2015** pronunciada por el Oficial de Información de la Presidencia de la República, a las ocho horas y cincuenta minutos del once de febrero de dos mil quince.

mismo, luego de consultarse a diversas dependencias de la Presidencia de la República, brindándose únicamente el acceso al Decreto de creación de la COMSEFIP antes citado.

El extravío o inexistencia del informe de la COMSEFIP permite dimensionar los alcances de la impunidad en El Salvador y particularmente en casos de corrupción, ya que el trabajo invertido durante un año por una de las primeras comisiones encargadas de indagar sobre casos de abusos en el manejo de recursos públicos y responsable a

su vez de emitir las recomendaciones que permitieran evitar este fenómeno, desapareció de los archivos institucionales en los que debió resguardarse con miras a determinar responsabilidades personales e institucionales. La desaparición, destrucción o extravío del mencionado Informe, se suma a otros documentos extraviados de los archivos estatales, situación que ya ha sido advertida en otros informes periódicos de ALAC.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

3. Peticiones de acceso a información pública presentadas desde ALAC.

Durante el período sobre el que se informa, desde ALAC se han tramitado 71 comunicaciones, las cuales representan 217 peticiones de acceso a la información pública dirigida a los tres principales Órganos de Estado y a otras instituciones estratégicas en el ámbito gubernamental, siendo los resultados más destacables los siguientes:

**INSTITUCIONES CON MAYOR NÚMERO DE PETICIONES DE INFORMACIÓN**

Institución	Comunicaciones	Peticiones
Presidencia de la República	10	28
Asamblea Legislativa	4	12
Ministerio de Gobernación	3	17

INSTITUCIONES QUE FACILITARON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN



1	Corte Suprema de Justicia
2	Ministerio de Relaciones Exteriores
3	Ministerio de Hacienda
4	ISDEMU



INSTITUCIONES QUE RESTRINGIERON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

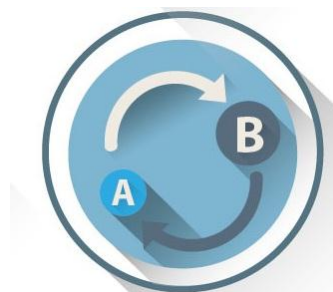
1	Presidencia de la República
2	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)
3	Ministerio de Defensa Nacional
4	Banco de Desarrollo de EL Salvador (BANDESAL)



INSTITUCIONES QUE NO HAN DADO RESPUESTAS A LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN

Institución	Referencia de Solicitud	Fecha de remisión de la solicitud	Días hábiles sin responder
Corte de Cuentas de la República	150-01-15	Viernes 16-01-15	75 días
	157-01-15	Viernes 16-01-15	75 días
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)	156-01-15	Viernes 16-01-15	75 días
Ministerio de Agricultura y Ganadería	189-02-15	Viernes 20-02-15	40 días
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	198-02-15	Martes 24-02-15	38 días hábiles

ESTADO DEL CASO



En proceso	Finalizado
4	67



GÉNERO DE USUARIOS/AS

Masculino	Femenino
30	41



CASOS OBJETO DE APELACION ANTE EL IAIP

En proceso	Finalizado
5	1



ASESORIAS A PROCESOS DE APELACION ANTE IAIP

Asesorías a Ciudadanos	Elaboración de escrito de Apelación
4	4

PRINCIPALES HALLAZGOS



1. Los Índices de Información Reservada en las diferentes Instituciones Públicas, se mantienen o incluso han visto incrementada la cantidad de documentos oficiales que contienen y que se mantendrán en secreto durante los próximos cinco o siete años. Hasta la fecha, no existen procesos de desclasificación de información

reservada en ninguna Institución del Estado, a pesar de que el Art. 20 de la LAIP establece que esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a esa calificación, aún antes del vencimiento del plazo de reserva.

2. La elaboración de formularios para solicitudes de acceso a información pública, constituye una atribución del IAIP de acuerdo a lo establecido en el Art. 58 lit. "i" de la LAIP. Sin embargo, el "Sistema de Gestión de Solicitudes de Información" (SGS) que incluye formularios, almacenamiento de datos personales de los ciudadanos y el seguimiento a las respuestas de instituciones públicas, sigue estando bajo el control del Órgano Ejecutivo y particularmente de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA), la cual se comprometió en el mes de diciembre del 2014 a transferir dicho recurso al Instituto de Acceso a la Información Pública.

3. A tres años de implementarse la Ley de Acceso a la Información Pública y de nombrarse a los Oficiales de Información y Respuesta, la mayoría de estos continúan ejerciendo sus funciones y facilitando el acceso ciudadano a datos e informes en poder de las autoridades. Esta relativa estabilidad laboral y continuidad de los mencionados funcionarios, debe reforzarse a través de la revisión del marco regulatorio por medio del cual rigen sus atribuciones y mediante la implementación de incentivos que con base a la ley, reconozcan el logro de sus metas y objetivos.

4. Se ha identificado la persistencia de “respuestas diferenciadas” por parte de varias instituciones públicas, que minimizan los requisitos de disponibilidad, integridad e igualdad en el manejo de la información solicitada por los ciudadanos, variando la calidad de la respuesta estatal, en función de los efectos que esta puede tener ante la opinión pública o debido al nivel de asesoría legal con la que cuenta el requirente de la misma. Al respecto, sigue siendo un reto la prevalencia del criterio de Máxima Publicidad en todas las instituciones del Estado.

5. Todavía no existe un criterio de aplicación general sobre la forma de interpretar los alcances del llamado “proceso deliberativo de los servidores públicos” y al que la misma LAIP contempla como una de las causales de reserva de información. Al respecto, muchas instituciones oficiales utilizan dicha causal como una forma de limitar el alcance del “derecho a saber”, pese a que la información solicitada por los ciudadanos ha sido el resultado de una fase deliberativa, que si bien puede ser objeto de proceso de fiscalización posteriores, puede y debe ser objeto de divulgación de manera que facilite el control ciudadano sobre las decisiones gubernamentales.

Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)
FUNDE Capítulo Nacional de Transparencia Internacional
Calle Arturo Ambrogi, No. 411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador, Centroamérica
PBX +503 2209-5300
FAX +503 2263-0454
www.funde.org
facebook.com/pages/ALAC-El-Salvador/
twitter.com/ALAC_ES