



Análisis legal e institucional

I. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL SALVADOR

a. Un derecho fundamental

El derecho a la información es uno de los pilares de una verdadera cultura democrática –una en la que el ciudadano se define no solamente por su facultad de emitir el sufragio, sino que también por su interés y participación en los asuntos de la vida pública–. El principio fundamental de toda democracia es, de hecho, el de soberanía popular: el pueblo es el ente que ejerce el poder, ya sea de manera directa o indirecta y por lo tanto, la información pública le pertenece. En una democracia representativa como la salvadoreña, el derecho de acceso a la información pública se convierte en una herramienta extremadamente poderosa de la contraloría y fiscalización ciudadana. Permite monitorear las operaciones de las instituciones gubernamentales y de mantener a los funcionarios bajo el escrutinio público. Además, este derecho puede ser utilizado para “prevenir abusos de parte del Estado” y para “luchar contra males como la corrupción y el autoritarismo”¹, asegurando así la protección del Estado de derecho y de los principios democráticos.

b. Avances en materia de derecho a la información

En octubre de 2008, El Salvador era uno de los países con mayor opacidad de la región: se calificaba, en

1 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). El derecho de acceso a la información pública en las Américas, p. 1.

EJERCENDO EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN EL SALVADOR: LA EXPERIENCIA DEL USUARIO

Centroamérica, como “el país con menos garantías legales en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública”². Actualmente, menos de 10 años después, según indicadores internacionales reconocidos, cuenta con la novena mejor ley de acceso a la información en el mundo³. Además de estar bien posicionada a nivel mundial, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), que data de 2011, ha logrado impulsar considerablemente el uso por parte de los ciudadanos del derecho a la información en El Salvador. **A pesar de que su implementación se enfrentó a numerosos obstáculos, especialmente en lo relativo a la integración del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), los avances en materia de acceso a la información desde que fue aprobada son innegables.** De acuerdo a datos de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia, el Órgano Ejecutivo dio trámite a 56,668 solicitudes de información desde que entró en vigencia la LAIP hasta abril del corriente año y su portal de transparencia recibió 4 millones de visitas durante el mismo período⁴. El IAIP inició operaciones en febrero de 2013 y cuatro años después, en junio de 2017, había dado trámite a 1,379 procedimientos

2 FUSADES, Departamento de Estudios Legales. (Octubre de 2008). Una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en El Salvador. Boletín de Estudios Legales, N° 94.

3 Access Info Europe y Centre for Law and Democracy. (s.f.). Global Right to Information Rating. Recuperado de: <http://www.rti-rating.org/> [consultado el 14 de agosto de 2017]

4 Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia (mayo 2017). Avances en acceso a información: cinco años de la LAIP. Recuperado de: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes> [consultado el 8 de septiembre de 2017].



sancionatorios, de apelación, de denuncia y de falta de respuesta ⁵. El número de casos resueltos anualmente por el IAIP incrementó 83% en promedio entre 2013 y 2016. Sin duda alguna, la cantidad de solicitudes de información presentadas ante instituciones públicas con el fin de obtener acceso a información pública desde 2012 y el desarrollo de la actividad del IAIP desde su creación demuestran que existe en la sociedad civil salvadoreña un interés real por los asuntos públicos. Estos avances parecen colocarnos en la vía de la participación ciudadana activa y responsable, símbolo a su vez de progreso político y social.

c. La importancia de garantizar su fácil ejercicio

El acceso a la información pública es un derecho fundamental y el progreso que El Salvador ha realizado en este ámbito en años recientes es notable. Es justamente por eso que hay que procurar defenderlo, pero su defensa no debe limitarse a la simple creación de una legislación integral o a su aplicación. También requiere de la garantía de que esa aplicación sea simple, transparente y ágil. Un derecho no vale nada si no es posible ejercerlo: garantizar el fácil ejercicio del derecho de acceso a la información constituye, además de una protección a la libertad de todo salvadoreño, una forma de promover la cultura democrática. Si el ciudadano es titular de la Información pública, el Gobierno debe facilitar su acceso. A la inversa, si los procedimientos de acceso a la información pública son innecesariamente complejos, largos y fastidiosos, pueden desincentivar al ciudadano a hacer uso de su derecho garantizado por ley. Estos no solo atentan contra el ejercicio del derecho a

⁵ Instituto de Acceso a la Información Pública. (23 de febrero de 2017). A cuatro años de haber iniciado funciones, el IAIP incrementa su demanda. Recuperado de: <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/cuatro-a%C3%B1os-de-haber-iniciado-funciones-el-iaip-incrementa-su-demanda> y FUSADES. (17 de agosto de 2017). Informe de Coyuntura Legal e Institucional I semestre 2017. Recuperado de: <http://fusades.org/node/7460> [Consultado el 8 de septiembre de 2017].

la información, sino que también son contrarios a la transparencia que este derecho busca promover. Además, contravienen la LAIP, la cual incluye entre los principios que rigen su interpretación y aplicación, el de prontitud (art. 4, literal c) y sencillez (art.4, literal f). Procedimientos de demasiado complejos vulneran ambos principios. En el presente Análisis Legal e Institucional, se presenta una evaluación desde la experiencia del usuario que solicita o consulta información pública para conocer el desempeño real de las instituciones públicas en lo que concierne la entrega y publicación de información, con el propósito de poder emitir recomendaciones para facilitar los procedimientos, con el fin de promover y proteger el derecho a la información.

II. ORIGEN DEL ANÁLISIS

a. Objetivos y metodología de la Red FOIA

El proyecto de evaluación de la experiencia del usuario al ejercer su derecho a la información en El Salvador se deriva de una iniciativa de la red FOIANet (Freedom of Information Advocates Network, Red de Promotores de la Libertad de Información). Más de 240 organizaciones de la sociedad civil y alrededor de 700 individuos de diversos países son actualmente miembros de esta red de intercambio de información que trabaja para promover el derecho de acceso a la información pública, la cual fue fundada en septiembre de 2002⁶. FOIANet se ha comprometido a examinar el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 16.10.02, el cual se desglosa así:

“Objetivo 16: Promover sociedades inclusivas y pacíficas para el desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones inclusivas, efectivas y responsables a todos los niveles.”

⁶ About FOIANet. (s.f.). Freedom of Information Advocates Network. Recuperado de: http://foiadvocates.net/?page_id=69 [consultado el 18 de agosto de 2017].

“Meta 16.10: *Asegurar acceso público a la información y proteger libertades fundamentales, de conformidad con la legislación nacional y tratados internacionales”.*

“Indicador 16.10.2: *Número de países que adoptan e implementan garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información.”*

El sitio web de FOIANet describe a este indicador en los términos siguientes (traducción propia del inglés):

El indicador 16.10.2 busca establecer el estado del acceso a la información pública en términos de tres variables clave:

- 1. Si en un país (o, a nivel mundial, el número de países) existen garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información;*
- 2. La medida en que esas garantías nacionales reflejan ‘acuerdos internacionales’ (ej. la Declaración Universal de Derechos Humanos); y*
- 3. Los mecanismos de implementación existentes para tales garantías, incluyendo las variables siguientes:*
 - Esfuerzos gubernamentales para promover públicamente el derecho a la información.*
 - La capacidad de organismos públicos de proveer información a solicitud del público.*
 - Mecanismo reparador independiente.*

A fin de medir el cumplimiento de este indicador, FOIANet desarrolló una metodología concreta para guiar a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de recopilación de información sobre el ODS 16.10.2⁷. Recursos ya existentes como el Global Right to Information Rating (Calificación Mundial del Derecho a

⁷ Measuring SDG 16.10.2. (2017). Freedom of Information Advocates Network. Recuperado de: http://foiadvocates.net/?page_id=11036 [consultado el 14 de agosto de 2017].

la Información) se limitan a medir la calidad de las leyes de acceso a la información alrededor del mundo sin evaluar su implementación⁸. La metodología relativamente simple de la red FOIA permite analizar esa implementación sin asignar calificaciones. En el futuro, la red pretende perfeccionar su metodología con base en las sugerencias de las entidades que la hayan utilizado. En particular, planea desarrollar aún más la sección sobre las solicitudes de información para estandarizar el tipo de instituciones a evaluar e incluso el tipo de preguntas a realizar, con el objetivo de facilitar la comparación entre países.

La metodología se divide en tres partes: divulgación proactiva, medidas institucionales y tramitación de las solicitudes. La primera sección evalúa el grado de publicación de información oficiosa de 5 a 10 instituciones públicas escogidas por la organización de la sociedad civil que realiza el análisis. La segunda examina el cumplimiento, a nivel general e institucional, de las medidas exigidas por la ley de acceso a la información. Finalmente, la última sección analiza el procedimiento de solicitud de información de cada institución.

b. Aplicación y ajustes de esa metodología para realizar el presente análisis

Con el propósito de publicar un análisis más amplio y de la experiencia del usuario, se evaluó la publicación de información oficiosa de 10 instituciones adicionales (para totalizar una muestra de 20 instituciones) y se dio seguimiento a un total de 52 solicitudes de información.

Se han recogido algunas estadísticas clave a partir de la exploración de páginas web y solicitudes de información que se ilustran a continuación, realizadas en los meses de julio y agosto de 2017. Cabe resaltar que las cifras

⁸ Access Info Europe y Centre for Law and Democracy. (s.f.). Global Right to Information Rating. Recuperado de: <http://www.rti-rating.org/> [consultado el 14 de agosto de 2017].



presentadas no deben de considerarse el foco de este estudio; más importan las observaciones realizadas al llevar a cabo los procedimientos necesarios para obtener esas cifras. El ejercicio sistemático de búsqueda de información oficiosa en los portales de transparencia de 20 instituciones permite, en efecto, crearse una idea bastante clara de las principales

dificultades que el usuario encuentra al intentar ubicar esta información. De igual manera, conocer los detalles de más de 50 procedimientos de solicitud de información a diferentes instituciones públicas permite identificar algunos problemas recurrentes a los que el usuario se enfrenta en el curso de este trámite.

Lista de instituciones observadas: Monitoreo y solicitudes de información realizados entre los meses de julio y agosto de 2017		
Órgano Ejecutivo	Defensoría del Consumidor	Procuraduría General de la República
Presidencia de la República	Dirección General de Aduanas	Municipalidades
Ministerio de Economía	Fondo de Conservación Vial	Alcaldía de San Salvador
Ministerio de Educación	Viceministerio de Transporte	Alcaldía de Santa Ana
Ministerio de Obras Públicas	Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad	Alcaldía de San Miguel
Ministerio de Salud		Otras instituciones
Ministerio de Turismo	Instituto Nacional para el desarrollo de la Mujer	Corte de Cuentas de la República
Ministerio de Hacienda	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	Instituto de Acceso a la Información Pública
Dirección General de Centros Penales	Órgano Legislativo	Tribunal de Ética Gubernamental
Dirección General de Migración y Extranjería	Asamblea Legislativa	
Policía Nacional Civil	Sector Justicia	
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Corte Suprema de Justicia	
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	Fiscalía General de la República	

Clave: Monitoreo de publicación de información oficiosa

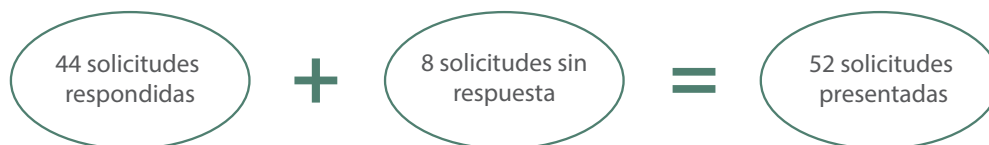
Tramitación de solicitudes

III. RESULTADOS ESTADÍSTICOS

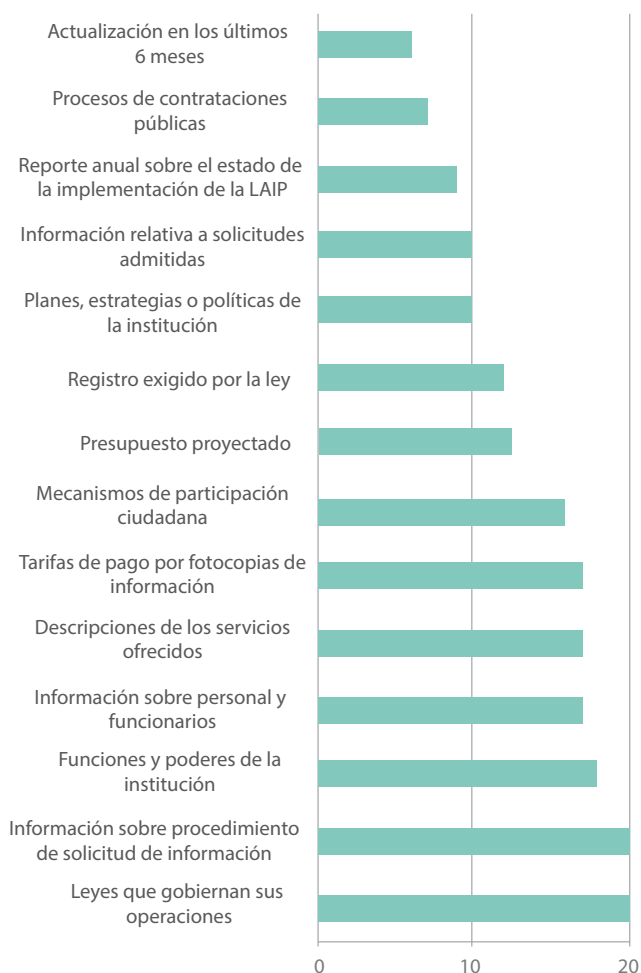
Uso de la LAIP: experiencia del usuario

20 instituciones observadas en publicación oficiosa

20 instituciones observadas en tramitación de solicitudes de información



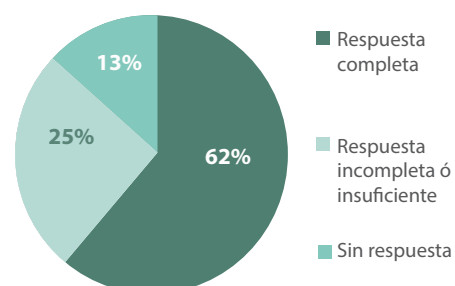
Algunas cifras de publicación oficiosa



8

Número de sitios web consultados para acceder a la información oficiosa de 20 instituciones

Resultados de las solicitudes de información presentadas



8.8

Plazo promedio de respuesta (en días hábiles) de las solicitudes respondidas. **7 respuestas** eran simples reorientaciones al aporte de información oficiosa o a otra entidad pública.

Fuente: Elaboración propia.



IV. OBSERVACIONES

a. Navegando portales de información oficiosa

En total, para consultar la información oficiosa de 20 instituciones en línea se tuvo que acceder a 8 sitios web diferentes. 13 instituciones evaluadas utilizan el portal de Gobierno Abierto (www.transparencia.gob.sv), que alberga la información de 238 entidades gubernamentales, incluyendo todas las del Órgano Ejecutivo, autónomas y algunas municipalidades. Las 7 restantes tienen cada una su propio portal de transparencia en el sitio web institucional. El hecho de que 13 instituciones compartieran el mismo tipo de portal de transparencia facilitó el proceso de localización de información, ya que después de haber navegado uno de los portales se conoce la ubicación de la información en los demás. El proceso se dificulta en otros portales ya que la información a veces está archivada en pestañas o ubicaciones distintas. **En virtud de ello, como recomendación resultante de este estudio, se considera que lo óptimo sería que se genere un portal web único para las entidades obligadas, que sea administrado por el Instituto de Acceso a la Información Pública, que facilite a este la evaluación de la publicación oficiosa, recomendación que será desarrollada más adelante.**

Es importante resaltar algunas de las cifras de publicación oficiosa obtenidas a través del monitoreo. La revisión de los portales de transparencia se basó principalmente en dos indicadores: la disponibilidad de información institucional, operativa y de contacto, y la disponibilidad de información relativa al derecho de acceso a la información. A pesar de que la mayoría de instituciones

ha cumplido con la obligación de publicar información general sobre su funcionamiento (las 20 publicaron las leyes que gobiernan sus operaciones y el 90% de ellas también publicó sus funciones y atribuciones), hay muy pocas que han publicado la información exigida sobre los procesos de contrataciones públicas (solo 7 de 20) y apenas el 30% ha actualizado toda su información en los últimos seis meses. Se pueden deducir dos lecciones principales a partir de estas observaciones. Primero, las unidades de acceso a la información pública (UAIP) y oficinas de información y respuesta (OIR) de los entes obligados deben tener presente que la publicación oficiosa es una responsabilidad constante, por lo que es prioritario mantener actualizada la información del portal de transparencia, al menos cumplir con la actualización semestral que exige la LAIP. Además, las instituciones deben procurar cumplir con todos los requisitos del artículo 10 LAIP y demás artículos de la ley que establezcan sus obligaciones de publicación oficiosa, así como los lineamientos emitidos por el IAIP, y no limitarse a publicar la información que tengan a la mano.

Otro punto que se debe mencionar es que, en varios portales de transparencia, las instrucciones para realizar una solicitud de información no se encuentran explícitas. A pesar de que los 20 portales de transparencia contienen alguna información sobre cómo realizar una solicitud, la mayoría de estos tienen su propio formulario en línea para enviar solicitudes directamente desde el sitio, por lo que se limitan a indicar que todos los campos del formulario deben ser completados, sin explicar el procedimiento a seguir en caso de que se quiera presentar la solicitud por otros medios, tal como lo permite la LAIP.

b. Solicitando información

I. Experiencias positivas, experiencias negativas

Desde solicitudes tramitadas de manera muy eficiente, en tres días hábiles, con respuestas claras y completas, hasta solicitudes cuyo trámite toma casi todo el plazo permitido por la ley solo para ser reorientadas, la calidad del procedimiento de solicitud de información difiere muchísimo entre instituciones, e incluso dentro de una misma institución. A continuación se mencionan algunas de las experiencias más y menos satisfactorias, a fin de subrayar las enormes diferencias de desempeño de las unidades responsables de la tramitación de solicitudes (Unidades de Acceso a la Información Pública [UAIP] u Oficinas de Información y Respuesta [OIR]).

Experiencias positivas

- En una ocasión en la que se solicitó que la respuesta a una solicitud fuera enviada por correo electrónico, los documentos de la respuesta eran tantos y tan pesados que la UAIP en cuestión solicitó que el usuario se presentara con un dispositivo USB a recuperarlos. El usuario pidió a la UAIP intentar enviar los documentos por vía electrónica porque se le dificultaba presentarse personalmente. La UAIP procedió a crear archivos comprimidos con los documentos y los envió a través de 9 correos con la intención de facilitarle el proceso al usuario.
- Algunas solicitudes fueron respondidas en un plazo muy corto por tratarse de información oficiosa, y a pesar de que la información ya estaba publicada en el portal de transparencia de las instituciones correspondientes, los oficiales se aseguraron de incluir los documentos solicitados en archivo adjunto (además de incluir el vínculo con la localización precisa de la información).

- En varios casos, después de entregada la respuesta a las solicitudes, el usuario llamó o escribió por correo electrónico a los oficiales de información para pedir una aclaración puntual sobre datos de la respuesta y estos respondieron de manera muy amigable; cuando no tenían la respuesta, se comprometieron a preguntarle a la unidad responsable y posteriormente notificaban la respuesta.

Experiencias negativas

- Una de las solicitudes enviadas nunca fue acusada de recibo ni respondida. Al final del plazo legal de respuesta, se llamó a la institución correspondiente para saber qué había sucedido. Resultó que la solicitud había sido enviada al correo electrónico del oficial de información en lugar del correo de la UAIP, por lo que nunca se le dio trámite. Sin embargo, la LAIP establece en el artículo 50, literal b, que una de las funciones del oficial de información es “[r]ecibir y dar trámite a las solicitudes referentes a datos personales a solicitud del titular y de acceso a la información”, por lo que parece ilógico alegar que enviar solicitudes al correo del oficial de información está errado.
- Una solicitud fue enviada a raíz de que la información requerida –el currículum vitae del titular de la institución– no se encontraba en el portal de información oficiosa a pesar de que, según el artículo 10 numeral 3 LAIP, debería de estarlo. El oficial de información no entregó dicha información alegando inexistencia.
- **Una solicitud fue reorientada hacia otra institución. Al solicitar la información a la otra institución, esta, sin saber que el usuario había sido reorientado hacia ella, refirió la solicitud de regreso a la primera. Esta es una muestra del desorden en el manejo de la información en ciertas instituciones y una falta de coordinación entre ellas para intentar ubicarla.**



II. Problemas recurrentes

En teoría, una solicitud de información debe de ser tramitada de la manera siguiente (descrita en art. 66 LAIP): después de presentada la solicitud “en forma escrita, verbal, electrónica o por cualquier otro medio idóneo, de forma libre o en los formularios que apruebe el Instituto”, el oficial de información debe de entregar al usuario una constancia de recepción de su solicitud y dispone de tres días hábiles para requerir una aclaración sobre la información que se ha pedido. El usuario cuenta con cinco días hábiles a partir de la notificación para subsanar. Según el artículo 71 LAIP, la información debe de ser entregada “en el menor tiempo posible”, con plazo máximo de 10 días hábiles “contados desde la presentación de aquella [solicitud]”. Hay posibilidad de ampliar el plazo si la información solicitada es particularmente compleja o si tiene más de 5 años de antigüedad. Varios de los problemas identificados se originan en el hecho de que no se respeta el procedimiento establecido por la LAIP, tal como se ejemplifica a continuación.

Con base en el seguimiento que se le dio a solicitudes de información, se pueden señalar varios problemas que se presentaron de manera recurrente en dichos procesos:

- Falta de entrega de constancia de recepción de solicitud.
- Irrespeto de los plazos establecidos por la LAIP.
- Abuso de la ampliación de plazo para responder una solicitud.
- Exigencia de firma autógrafa aun cuando se utiliza el sistema de solicitudes de información en línea.
- Abuso del uso supletorio del Código Procesal Civil y Mercantil (Pr.C. y Mc.), volviendo complejo el proceso de solicitudes de información.

Con relación a la constancia de recepción exigida por ley, esta, en muchos casos, no se entrega, se entrega tarde o incluso se envía hasta que se tiene la respuesta, junto con esta al finalizar el proceso. Esto se convierte en un serio problema pues al no recibir la constancia a tiempo, el usuario no tiene fundamento legal para apelar en caso de falta de respuesta. Además, a partir del análisis realizado se observó que cuando un usuario llama a una UAIP para consultar el estado de su solicitud, se tiende a pedir un número correlativo para ubicarla; sin embargo, si el usuario no ha recibido constancia de recepción que contenga ese número, la ubicación de su solicitud se dificulta. Por otro lado, algunas instituciones emiten la constancia de recepción varios días después del recibo de la solicitud y comienzan a contabilizar el plazo de respuesta desde ese día, alargando innecesariamente el proceso e ignorando lo que dispone la ley sobre el hecho de que el plazo inicia desde que se interpone la solicitud.

El plazo de respuesta es, en particular, fuente de dos problemas. Entre las solicitudes realizadas, la mayoría fueron respondidas muy cerca o después de terminado el plazo máximo de respuesta, lo cual indica que los oficiales de información toman el plazo máximo como un mínimo, y no como un incentivo a la eficiencia. Además, se valen de la posibilidad de ampliar (supuestamente de manera excepcional) el plazo de respuesta incluso para solicitudes relativamente simples. Para empeorar las cosas, la ampliación de plazo se tiende a notificar a último momento, justo cuando el plazo de respuesta está a punto de vencerse, y para usuarios que planean recibir la información ese día, esto significa un gran inconveniente. Lo óptimo sería que con el acuse de recibo se notifique al usuario el plazo máximo en el que puede esperar la respuesta.

El tema del plazo de respuesta lleva a otro problema: el de la desinformación. Los correos electrónicos de confirmación que envía automáticamente la página web de Gobierno Abierto al usuario que ha solicitado información a través del formulario de ese sitio indican que “una vez se verifiquen los requisitos del Artículo 66 de la LAIP, el Oficial de Información dispondrá de 10 a 20 días hábiles para entregarle su respuesta”. Esta aseveración es una tergiversación de la ley que perpetúa la idea errada de que el plazo de 10 días hábiles constituye un mínimo para entregar la información, y no un máximo, como el artículo 71 LAIP lo establece. En caso de falta de respuesta, el usuario puede interponer una apelación hasta quince días hábiles después de que el plazo de respuesta legal haya finalizado (art. 75 LAIP). Si el usuario, confundido a causa del único correo que recibió, asume que el plazo de respuesta es de 20 días en lugar de 10, pierde 10 de los días hábiles disponibles para apelar, ya que no percibe la falta de respuesta hasta el día 20, por lo que dispone de solo 5 días para presentar su recurso de falta de respuesta ante el IAIP.

Otro de los elementos que alarga y complica el proceso es el requisito de la firma autógrafa del solicitante de información como condición para darle trámite a su solicitud. Dado que no hay manera de presentar firma autógrafa a través de formularios electrónicos, algunos oficiales de información, después de haber recibido una solicitud en este formato, solicitan que se les reenvíe impresa y escaneada para que sí contenga dicha firma. Este requisito se basa en el artículo 54, literal d) del Reglamento de la LAIP (RLAIP). Sin embargo, dado que debe prevalecer la LAIP, la cual no impone la firma autógrafa y que el reglamento restringe el derecho de acceso a la información al exigir más requisitos

de los que establece la LAIP, debería reformarse el mismo eliminando este requisito o impugnarse dicha disposición en sede constitucional.

Finalmente, el mayor problema que se presenta en los procesos de solicitud de información es que se recurre innecesariamente al Código Procesal Civil y Mercantil como derecho supletorio eliminando la simplicidad que debe caracterizar estos procedimientos de índole administrativa. Si bien es cierto que el artículo 102 LAIP establece que “en lo referente al procedimiento, supletoriamente (énfasis agregado) se sujetará a lo dispuesto por el derecho común”, varios oficiales de información utilizan esta legislación de manera excesiva (no supletoria), para llevar a cabo la tramitación de solicitudes. Lastimosamente, la utilizan de una manera que complica y alarga enormemente el proceso, agregando requisitos para solicitar información que la LAIP no exige, adicionando etapas procesales propias de un proceso judicial, volviendo mucho más lenta la entrega de la respuesta y volviendo el vocabulario empleado en las respuestas a solicitudes demasiado específico a aquel ámbito de los procesos que requieren asistencia de un abogado. Por ejemplo, muchos oficiales de información, además de la constancia de recepción, tramitan un verdadero juicio de admisibilidad y procedencia, al final del cual emiten una resolución de admisión. La redacción de esas resoluciones no abona en nada al proceso de obtención de información; es más, le quita tiempo al oficial, alargando así el plazo de respuesta, y puede confundir al usuario, quien espera una respuesta y recibe, en su lugar, un documento que la LAIP ni siquiera menciona. Por último, el uso del Pr.C. y Mc. vuelve innecesariamente complejo el proceso de solicitud de información, el cual había sido pensado para que el ciudadano pudiese realizarlo sin necesidad de la asesoría



de un abogado: en particular, el vocabulario que emplean los oficiales a raíz del uso de esa legislación se vuelve difícilmente comprensible para el usuario que no está familiarizado con la jerga y formalismo legal, volviendo el procedimiento más opaco y atentando contra los mismos principios que el Oficial de Información debería de estar defendiendo –el acceso a la información y la transparencia–.

V. RECOMENDACIONES

a. Crear un portal de transparencia único manejado por el IAIP

En la actualidad, el sitio web de Gobierno Abierto www.gobiernoabierto.gob.sv contiene la información oficiosa de 238 entidades gubernamentales, incluyendo todas las del Órgano Ejecutivo, autónomas y algunas municipalidades, y permite presentar solicitudes de información ante todas ellas a través de su formulario en línea. La idea de agrupar los portales de transparencia de diferentes instituciones en un mismo sitio web es buena dado que facilita la localización de información. Este sitio estaba pensado para los portales del Órgano Ejecutivo, pero poco a poco se han añadido más instituciones; por ejemplo se encuentran los portales de transparencia de 99 alcaldías.

Una alternativa para el manejo de la información oficiosa y de las solicitudes de información de las municipalidades sería utilizar el Sistema de Información de la Gestión Municipal (SIGMuni). Este sistema cuenta con un sitio web muy bien diseñado, sigm.gob.sv, que podría ser utilizado como un mecanismo centralizado de manejar la información oficiosa municipal. En la actualidad parece estar subutilizado y desaprovechado, ya que parte de la

información publicada está desactualizada o incompleta al haber concluido el Proyecto de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (PFGL) que lo financió.

Para remediar el problema de la difícil localización de información en portales de transparencia demasiado diferentes, lo ideal sería crear un sitio web único que albergue toda la información oficiosa de los entes obligados, manejado por el IAIP. Esta alternativa disminuiría los costos de operación de los entes obligados. En el caso de municipalidades e instituciones pequeñas o con pocos fondos, estas no necesitarían un técnico informático para darle mantenimiento al portal de transparencia y solamente tendrían que ingresar la información al sitio web general. El mayor beneficio sería para el usuario: sabrá con certeza a qué sitio web dirigirse cuando necesite información oficiosa y no perderá tiempo intentando navegar portales de transparencia con formatos variados.

Una iniciativa similar ya existe en México bajo el nombre de Plataforma Nacional de Transparencia (www.plataformadetransparencia.org.mx). Desde este sitio web se puede acceder a los portales de información oficiosa de los entes obligados, al Sistema de Gestión de Solicitudes de Información para solicitar información al gobierno y al Sistema de Gestión de Medios de Impugnación, por medio del cual se puede presentar o consultar el estado de una queja o apelación relativa a una solicitud de información.

En este portal que se propone es importante que se publiquen las respuestas a solicitudes de información. Actualmente algunas instituciones suben las resoluciones del Oficial de Información pero no adjuntan la información que se entrega. También es importante que se haga más visible la información que es más solicitada a las distintas instituciones públicas para aumentar la utilidad del portal.

b. Fomentar la vocación de servicio y mayor concientización sobre la LAIP a los funcionarios públicos

La gran mayoría de problemas relacionados con las constancias de recepción y plazos de respuesta en los procesos de solicitud de información tiene el mismo origen: la mentalidad inadecuada de servidores públicos, no solo de aquellos que laboran en las UAIP y OIR sino también de los que trabajan en las distintas unidades que manejan información pública. **La cultura del secreto y la noción de que la información pertenece a los funcionarios y empleados de turno, todavía no ha sido superada. Es importante impulsar una cultura de transparencia en la Administración Pública, recalcando los buenos efectos que esta tiene para ganar la confianza de la ciudadanía y para lograr cumplir de mejor manera sus objetivos.**

Cuando se empieza a comprender plenamente que el ciudadano tiene derecho a pedir información porque le pertenece, y haya un mayor interés por responder de mejor forma al interés público, recurrirán menos a mecanismos que afecten el ejercicio de sus derechos.

La vocación de servicio puede ser inculcada a través de las capacitaciones que se les imparten específicamente a miembros de UAIP y OIR. El IAIP, por ser un ente que organiza este tipo de capacitaciones de manera regular, dispone de los medios y de la oportunidad para fomentar esta vocación, por lo que se recomienda que como parte de su función de capacitar a servidores públicos (art. 58, letra m LAIP) también incluya en sus cursos la temática del buen servicio al usuario.

En cuanto a las capacitaciones a los demás funcionarios públicos es una tarea que la LAIP también le asigna al IAIP, en la que deben colaborar los oficiales de información y es un área en la que organizaciones sociales pueden

apoyar. Para que la institución pueda dar respuesta oportuna y de calidad, depende de todos los empleados que manejan información y no solo del personal de la OIR o UAIP.

c. Erradicar la desinformación con respecto a los puntos clave de la LAIP

La cuestión de la desinformación o distorsión de lo establecido por la LAIP constituye un problema grave que amenaza el ejercicio del derecho a la información del usuario, ya que afirmar que el plazo de respuesta es “de 10 a 20 días hábiles” para una solicitud de información priva parcialmente al ciudadano de su derecho de apelación en caso de falta de respuesta por el ente obligado.

Dos soluciones simples pueden ser implementadas para resolver el problema de la desinformación. En primer lugar, los correos automáticos del portal de Gobierno Abierto deben de ser más específicos cuando mencionan el plazo legal de respuesta. En lugar de decir “una vez se verifiquen los requisitos del artículo 66 de la LAIP, el Oficial de Información dispondrá de 10 a 20 días hábiles para entregarle su respuesta”, el correo debe de anunciar que el plazo legal de respuesta es de 10 días hábiles contados desde el día que se envía la solicitud si la información no excede 5 años de antigüedad, y mencionar las situaciones en las que el plazo puede ser mayor. En segundo lugar, los portales de transparencia que contienen información oficiosa y formularios electrónicos para solicitar información deberían de resumir los puntos más importantes de la LAIP o copiar los artículos clave de esta ley para que el usuario conozca los detalles acerca de su derecho de acceso a la información.

d. Reducir la aplicación abusiva de procedimientos y etapas propias del proceso civil y mercantil

La LAIP establece lo siguiente:

Artículo 102.- Respeto al debido proceso

El procedimiento deberá respetar las garantías del debido proceso. Las actuaciones se sujetarán a los principios de legalidad, igualdad de las partes, economía, gratuidad, celeridad, eficacia y oficiosidad, entre otros. En lo referente al procedimiento, supletoriamente se sujetará a lo dispuesto por el derecho común [énfasis añadidos].

Como se mencionó en el apartado sobre los problemas recurrentes de los procesos de solicitud de información, el uso innecesario y excesivo del Pr. C. y Mc. en virtud de la incorrecta aplicación del artículo 102 de la LAIP, provoca muchas dificultades y retrasos; pero el núcleo del problema reside en que la manera en que los oficiales de información hacen uso de este Código vulnera los principios de la LAIP. Por un lado, se irrespeta el artículo 102 LAIP al no recurrir al derecho común de manera supletoria, sino que de una manera que alarga, complica y vuelve demasiado legal el proceso pues le añade etapas y requisitos no contemplados por la LAIP. Además, los principios de celeridad y eficacia que el artículo 102 impone para las actuaciones de los oficiales son ignorados. Asimismo, se incumplen las letras c y f del artículo 4 LAIP, pues el uso incorrecto del derecho común se opone a los principios de prontitud y sencillez.

La mejor solución a este gran inconveniente es que se elimine el uso abusivo e innecesario –y en ocasiones con el objeto indebido de dilatar– el Pr. C. y Mc. en los procedimientos de solicitud de información. El término “supletoriamente” en el art. 102 LAIP supone que el uso del derecho común debe de ser excepcional y reservarse para situaciones en las que la LAIP presente algún vacío

legal. En el caso de la tramitación de solicitudes de información, el artículo 66 de esta misma ley establece las etapas del procedimiento, por lo que no existe vacío legal sobre el tema.

El IAIP firmó un acuerdo con la Procuraduría General de la República para brindar asistencia jurídica en materia de acceso a la información a quien lo desee. A pesar de que esto puede ser de mucha utilidad para el usuario que se enfrenta a un proceso de solicitud de información complicado por ser demasiado legal, en el que se aplican procedimientos del Pr. C. y Mc., esta medida no resuelve el problema, solo lo alivia y evita que se sobredimensione, es decir, que afecte a más usuarios de los que ya se ven perjudicados, sobre todo porque el procedimiento que establece la LAIP se ha diseñado para que los ciudadanos podamos tramitar las solicitudes directamente, sin necesidad de asistencia de un abogado.

Por otra parte, para casos como este, también habría que reconsiderar la aplicación del Pr.C. y Mc. como derecho supletorio y aprovechar la próxima aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos para regular de mejor forma el tema, con base en las siguientes consideraciones. En primer lugar hay que recordar que la LAIP es una ley administrativa y que hay un principio que es recogido en todos los textos de derecho administrativo: “que el derecho administrativo es el derecho común de la administración pública”. Esto quiere decir que el “derecho común” a que se refiere el art. 102 LAIP es la legislación administrativa más amplia y general aplicable a toda la administración, no los códigos procesales aplicables a otras ramas del derecho.

El problema que tenemos en El Salvador es que esa legislación general para toda la administración pública es casi inexistente, limitándose a disposiciones del Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo, las

Disposiciones Generales de Presupuestos, la Ley AFI y unas pocas más. De modo que en materia de procedimientos administrativos existe un vacío de ley que es necesario llenar y la integración del derecho que hacen los administradores públicos de aplicar el Código Procesal Civil y Mercantil, no es deseable, pero tampoco puede calificarse de errónea, ante la ausencia de ley procedimental administrativa. Sencillamente es la más próxima a esta con que cuentan. Claro que al aplicar supletoriamente el Código deben tener en cuenta los principios que inspiran la LAIP y si con esa aplicación crean una dificultad en el funcionamiento de la ley o dificultan sus procedimientos, burlando el espíritu con el que fue creada, existe un problema que debe corregirse. El Pr. C. y Mc. solo puede aplicarse en cuanto no contraríe los principios de la ley que complementa, y existe una queja válida al afirmar que los procedimientos calcados de este cuerpo normativo que regula procesos judiciales y no procedimientos administrativos, como la resolución de admisión de la solicitud, son un exceso que debe evitarse.

Debe recordarse que aunque el principio de la supletoriedad del derecho administrativo general para la administración pública está universalmente aceptado, no es tan conocido como el de la supletoriedad del derecho civil (derecho común) para otras ramas del derecho. Debe recomendarse que cuando se apruebe la Ley de Procedimientos Administrativos se capacite a los servidores públicos para que comprendan el alcance y uso supletorios de esta nueva ley.

En eses orden de ideas, FUSADES propone como solución para comenzar que se revise el uso de esta práctica por parte de las instituciones, que se haga uso de la autocontención para que la incorporación de procedimientos propios de procesos judiciales civiles

no vuelva innecesariamente complicado y tardado el procedimiento de acceso a la información, que por su esencia debe ser ágil y sencillo, ya que con formalismos innecesarios se pone en riesgo la transparencia y el derecho a la información. Podría comenzarse eliminando las resoluciones de admisión, procedencia y demás etapas propias de un proceso judicial, no contempladas en el caso de las solicitudes de acceso a la información pública, en cuya tramitación debe prevalecer la simplicidad y celeridad.

VI-CONCLUSIONES Y RESUMEN DE ACIERTOS Y DESACIERTOS

El Salvador ha realizado avances considerables en materia de acceso a la información pública durante la última década: se aprobó una Ley de Acceso a la Información Pública en 2011, se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública a raíz de ella y el número de solicitudes de información presentadas ante entes obligados, de visitas de portales de información oficiosos y de recursos de apelación recibidos por el IAIP incrementaron de manera extraordinaria.

6 años después de la entrada en vigor de la LAIP, FUSADES consideró indispensable analizar la experiencia del usuario al ejercer su derecho a la información pública para verificar que esta no lo desincentive a continuar haciendo uso de este derecho, ya que cuando los procedimientos de acceso a la información son demasiado complicados, representan una amenaza al principio de transparencia.

Las recomendaciones presentadas en este análisis para facilitar la experiencia del usuario pretenden promover y proteger todo el progreso que El Salvador ha alcanzado con relación al derecho a la información.



Referencias

About FOIANet. (s.f.). Freedom of Information Advocates Network.

Recuperado de: http://foiadvocates.net/?page_id=69 [consultado el 18 de agosto de 2017]

Access Info Europe y Centre for Law and Democracy. (s.f.). Global Right to Information Rating.

Recuperado de: <http://www.rti-rating.org/> [consultado el 14 de agosto de 2017]

FUSADES, Departamento de Estudios Legales. (Octubre de 2008). Una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en El Salvador. *Boletín de Estudios Legales*, N° 94.

FUSADES. (17 de agosto de 2017). Informe de Coyuntura Legal e Institucional I semestre 2017.

Recuperado de: <http://fusades.org/node/7460>

Instituto de Acceso a la Información Pública. (23 de febrero de 2017). *A cuatro años de haber iniciado funciones, el IAIP incrementa su demanda.*

Recuperado de: <http://www.iaip.gob.sv/?q=press-release/>

cuatro-años-de-haber-iniciado-funciones-el-iaip-incrementa-su-demanda

Ley de Acceso a la Información Pública. (2011). Recuperado de: <http://www.iaip.gob.sv/?q=ley-y-reglamento/ley-de-acceso-la-informacion-publica-decreto-no-534>

Measuring SDG 16.10.2. (2017). *Freedom of Information Advocates Network.*

Recuperado de: http://foiadvocates.net/?page_id=11036 [consultado el 14 de agosto de 2017]

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *El derecho de acceso a la información pública en las Américas.*

Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia. (2017). *Avances en acceso a información cinco años de la LAIP.*

FUSADES. (17 de agosto de 2017). Informe de Coyuntura Legal e Institucional I semestre 2017. Recuperado de: <http://fusades.org/node/7460> [Consultado el 8 de septiembre de 2017].



Departamento de Estudios Legales

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366

www.fusades.org