

6 razones por las cuales las propuestas de reformas a la LAIP equivalen a su derogatoria

I. Síntesis del estudio

¿Qué implicaciones tendría la aprobación de las reformas a la LAIP por parte de la Asamblea Legislativa?



- ✗ Se posibilita la reserva de información cuya divulgación debe ser proactiva
- ✗ El procedimiento de elección de comisionados del IAIP se deja a discreción del presidente de la república
- ✗ Se abusa de las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos para retrasar la entrega de información pública
- ✗ Se había considerado clasificar como confidenciales las declaraciones patrimoniales de probidad, que son información relevante para conocer posibles casos de corrupción
- ✗ Muchas decisiones del IAIP que eran conjuntas ahora corresponderían solo al presidente
- ✗ Se posibilita imponer sanciones arbitrarias a particulares sin especificar las infracciones

En resumen:

La aprobación de las reformas eliminaría la Ley de Acceso a la Información Pública

Fuente: elaboración propia, sobre la base del anteproyecto de reformas a la LAIP 2021

II. Antecedentes

Recientemente, el ministro de gobernación y desarrollo territorial, por instrucciones del presidente de la república, presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). En síntesis, las principales modificaciones que se plantean son las siguientes:

1. La posibilidad de clasificar como reservada toda la información oficiosa.
2. En una primera propuesta se consideró la inclusión de las declaraciones de probidad de inicio y cese de funciones de los funcionarios y empleados públicos



como parte de la información clasificada como confidencial. En una segunda versión del proyecto esto se ha suprimido, pero todavía no es posible saber cómo se aprobará.

3. La eliminación del procedimiento de elección de comisionados del IAIP, tal como se venía realizando, y estableciendo que el presidente de la república emitirá el reglamento que regule el procedimiento para llevar a cabo dicha elección.
4. El otorgamiento de más facultades al presidente del IAIP, las cuales disminuyen su naturaleza de ente colegiado, en el cual las decisiones son tomadas por mayoría en el Pleno.
5. La ampliación de los plazos de respuesta de las solicitudes de información, pasando de 10 a 20 días hábiles.
6. La posibilidad de imponer sanciones a particulares que cometan infracciones a la LAIP.

La presentación de la pieza de correspondencia que contiene el proyecto de reformas a la LAIP estaba en la agenda de la plenaria del 13 de julio de 2021; sin embargo, esta fue retirada sin explicación alguna¹. Posteriormente, el 20 de julio se incorporó en la lista de piezas de correspondencia; no obstante, el anteproyecto presentado contenía una modificación en relación con el que se iba a presentar anteriormente. Se trata básicamente del mismo documento al que se le ha extraído la propuesta de hacer confidenciales las declaraciones de patrimonio, pero se mantienen todas las demás que neutralizan la LAIP².

1. Mejía, J. Asamblea elimina de su sitio web la propuesta de reformas a la Ley de Información Pública. Nota de prensa de [elsalvador.com](https://www.elsalvador.com/), del 13.07.2021. Disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/asamblea-borra-sitio-web-propuesta-reforma-laip/858538/2021/> [Consultada el 20.07.2021]

2. Asamblea Legislativa. Lectura y distribución de correspondencia para la sesión plenaria ordinaria No.13 del 20 de julio de 2021. Punto 5A

Es pertinente realizar un análisis del contenido de las propuestas de reforma, a efectos de determinar las implicaciones que tendrían para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

III. Las propuestas de reformas a la LAIP equivalen a su derogatoria

Las propuestas presentadas a la Asamblea Legislativa contienen disposiciones que atentan contra el derecho de acceso a la información pública, por lo que su aprobación representaría uno de los más graves retrocesos para este derecho fundamental de toda la población, al fomentar la opacidad y anular la fortaleza que debe caracterizar a la LAIP. A continuación, se presentan 6 razones por las cuales el proyecto de reformas equivale a la derogatoria de esta ley:

1. Se posibilita la reserva de información cuya divulgación debe ser proactiva

La información oficiosa es definida como “aquella información pública que los entes obligados deberán difundir al público en virtud de la LAIP, sin necesidad de solicitud directa.” En otras palabras, su divulgación debe ser proactiva, y, además, actualizada y completa. Esta información se regula en los arts. 10 al 17 de la LAIP y comprende, por ejemplo: el directorio y currículo de los funcionarios públicos, el presupuesto asignado, los procedimientos de selección y contratación de personal, las memorias de labores, el plan operativo anual, los servicios que ofrecen, el listado de asesores, los viajes internacionales autorizados por los entes obligados que sean financiados con fondos públicos, los informes finales de auditoría de la Corte de Cuentas de la República (CCR), entre otros.

Al establecer en las propuestas de reformas a la LAIP la posibilidad de clasificar como reservada toda esta información, por un lado, impediría que la población pueda

conocer el quehacer de las instituciones, sus funcionarios, las actividades y proyectos realizados, así como el uso que le dan a los fondos y recursos públicos.

Por otro lado, **la regla general de acuerdo con la LAIP consiste en que las actuaciones de las instituciones deben basarse en el principio de máxima publicidad; sin embargo, esto no se cumpliría con las propuestas de reformas, debido a que se estaría desnaturalizando el fin para el cual fue creada la LAIP, que es garantizar la transparencia y el acceso a la información pública a todas las personas.**

2. Se había considerado clasificar como confidenciales las declaraciones patrimoniales de probidad, que son información relevante para conocer posibles casos de corrupción

En la propuesta original se había considerado clasificar como confidenciales las declaraciones patrimoniales de probidad; sin embargo, en una segunda versión de la propuesta se ha suprimido. A pesar de ello, es pertinente hacer las siguientes consideraciones: en 2015 el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) interpretó que era posible crear versiones públicas de las declaraciones patrimoniales³. Dicho Instituto ordenó que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) entregara una versión pública de una declaración patrimonial en poder de la Sección de Probidad, que había sido solicitada por un ciudadano. Para llegar a la apertura de esta información, el IAIP partió de una interpretación sistemática de la Constitución, que incluye la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública, para concluir que la mención a la reserva en el art. 240 Cn., no puede entenderse de forma aislada y absoluta, por lo que es posible entregar una versión pública de las mismas, siempre y cuando se resguarde la información confidencial que puedan contener⁴.

3. IAIP (2015) Resolución definitiva de referencia NUE 69-A-2015, del 23.07.2015

4. FUSADES (2015) El Salvador necesita una Ley de Probidad respetuosa de la Constitución. Análisis Legal e Institucional No.180, diciembre de 2015

Este criterio ha sufrido retrocesos, por ejemplo, cuando en 2020 el IAIP revocó de oficio una resolución propia en la que ordenaba a la CSJ entregar información acerca de las adendas patrimoniales presentadas ante la Sección de Probidad⁵. Asimismo, cuando la Sala de lo Contencioso Administrativo manifestó que la resolución del IAIP en la que ordenó la entrega de las versiones públicas de los informes elaborados por la Sección de Probidad era un acto administrativo que estaba fuera de los límites de la competencia material del Instituto⁶. **En definitiva, se está instaurando una tendencia al retroceso del derecho de acceso a la información pública, y ciertamente sería dañino para la transparencia y el combate a la corrupción que esto se retomara en la LAIP.**

La Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁷, establece en su art. 28 que no podrá invocarse la excepción de reserva o confidencialidad de la información cuando esta esté relacionada con actos de corrupción de funcionarios públicos, de acuerdo con la Convención Interamericana contra la Corrupción y las leyes vigentes.

3. El procedimiento de elección de comisionados del IAIP se deja a discreción del presidente de la república

La LAIP regula el procedimiento que debe seguirse para la elección de comisionados del IAIP, mediante el cual, cinco sectores proponen ternas de candidatos que son presentadas a la Presidencia de la República para que, a partir de estas, se nombre a los comisionados. Asimismo, el Reglamento de la LAIP desarrolla elementos importantes que deben caracterizar el procedimiento. Por ejemplo, en su art. 62 establece cuáles son los principios que deben

5. FUSADES (2021) Informe de Coyuntura Legal e Institucional 2-2020. Febrero 2021, p.38
6. Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador. Resolución de referencia 20-20-RA-SCA, pronunciada a las quince horas, con cinco minutos del día 01.12.2020

7. OEA (2020) Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

cumplirse al llevar a cabo las elecciones, siendo estos los de publicidad, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Sin embargo, con las propuestas de reformas se elimina el procedimiento de elección de los comisionados y se establece que el presidente de la república deberá emitir un reglamento que regule dichos procedimientos. **Esto es preocupante, debido a que se deja a discreción del presidente el mecanismo para nombrar a dichos funcionarios, lo cual podría poner en riesgo la independencia del IAIP. Adicionalmente, esto generaría un impacto en los derechos fundamentales de acceso a la información pública y de libertad de expresión, al no contar la población con un ente que verdaderamente garantice el derecho de acceso a la información pública que le permita tomar decisiones informadas.**

El procedimiento de elección está relacionado con los derechos de las personas que compiten para poder hacerlo en igualdad de condiciones, con el alcance de los sectores que pueden proponer y con las limitaciones a la arbitrariedad en el proceso de nombramiento, y todos estos temas, tanto los que se refieren a derechos de los ciudadanos como a facultades del presidente, deben estar contenidos en una ley formal y no en un reglamento. Esto es especialmente cierto porque los reglamentos no pueden suplir los vacíos en la ley y no pueden ir más allá de esta. La claridad y la transparencia de los procesos hacen posible que las personas cumplan con el perfil de ser verdaderos garantes del derecho de acceso a la información pública y permiten su independencia.

4. Muchas decisiones del IAIP que eran conjuntas ahora corresponderían solo al presidente

Las propuestas de reformas a la LAIP otorgan una serie de atribuciones al presidente del IAIP, más allá de la de ejercer la representación legal del Instituto, como actualmente se regula. Esto implica que parte de las facultades que tiene el Pleno, como la planificación y supervisión de las actividades

administrativas y financieras del IAIP, serían adoptadas por el presidente del Instituto, situación que ocasionaría una concentración de poder en una sola persona, que es nombrada por el presidente de la república. De esta manera, se desnaturalizaría el carácter con el que ha venido trabajando el IAIP, en el cual las decisiones se toman como Pleno. Una situación similar ocurrió con la aprobación de las reformas al Reglamento a la LAIP en 2020, por medio de las cuales se otorgan más facultades al presidente del IAIP para normar el funcionamiento administrativo del Instituto. Organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el Grupo Promotor de la LAIP, interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra las reformas, por considerar que vulneran los principios de legalidad y publicidad⁸. Dichas demandas se encuentran en trámite.

Por otro lado, la Ley Modelo 2.0 establece que el órgano garante debe velar por el derecho de acceso a la información pública y la correcta interpretación de las leyes de transparencia; y además, debe caracterizarse por ser autónomo e independiente. **Al tratarse de un ente que tiene como finalidad garantizar el derecho fundamental de acceso a la información y cuya estructura organizativa contempla como máxima autoridad a un Pleno, es recomendable que la toma de decisiones se realice de manera conjunta, en la que exista igualdad en cada uno de los comisionados.** Por lo tanto, es preocupante que por medio de las propuestas de reformas se busque que el comisionado presidente tenga voto calificado en caso de empate.

5. Se abusa de las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos para retrasar la entrega de información pública

La LAIP regula que la respuesta a las solicitudes de información debe notificarse en el menor tiempo posible, en un máximo de 10 días hábiles desde la presentación

8. Grupo Promotor LAIP. Boletín de prensa. Presentación de demanda de inconstitucionalidad contra reformas al RELAIP, de fecha 10.09.2021

de la misma. Sin embargo, por medio de las propuestas de reformas se amplía ese plazo a 20 días hábiles. Lo anterior lo fundamentan en los arts. 86 y 89 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), que establecen que el plazo de respuesta de la Administración Pública será de 20 días hábiles.

Sobre este punto, el IAIP ha expresado que los plazos de los procedimientos de solicitudes de información en materia de acceso a la información pública no se modifican con la entrada en vigencia de la LPA, debido a que el art. 86 de esta ley regula plazos para producir actos de procedimiento, y no para actos de finalización como los requerimientos de información pública⁹.

Es preocupante que se aplique la LPA con el objetivo de retrasar la entrega de la información. La LAIP establece que debe cumplirse el principio de prontitud, es decir, que la información debe suministrarse de manera oportuna y con presteza.

6. Se posibilita imponer sanciones arbitrarias a particulares sin especificar las infracciones

Por medio del anteproyecto de reformas se establece la posibilidad de imponer sanciones a particulares, en caso de cometer infracciones a la LAIP; sin embargo, no delimita claramente cuáles son las conductas de los particulares que serán consideradas como acreedoras de un castigo. **El derecho sancionatorio debe ceñirse al principio de estricta legalidad, es decir, definir clara y específicamente lo que está prohibido, pues de lo contrario, la imposición de sanciones queda abierta a arbitrariedades, lo cual no es tolerable en un Estado de derecho.** En todo caso, esta disposición desincentiva el uso de esta ley que está pensada como garantía de un derecho de los ciudadanos, coaccionando a quienes por

ejemplo ejercen periodismo de investigación y exigen rendición de cuentas. Esto es aún más grave porque, por ejemplo, el literal “b” del art. 76 de la LAIP que regula las infracciones muy graves, establece: “Entregar o difundir información reservada o confidencial”, de modo que si un periodista obtuviera esta información de una de sus fuentes y construye un reportaje podría ser sancionado, y además, porque con las reformas todo lo que debiera ser información oficiosa ahora es reservada o confidencial. **Tenemos entonces la posibilidad de que alguien sea sancionado por publicar algo que actualmente los funcionarios deben publicar de manera proactiva.**

IV. Conclusiones y recomendaciones

- La aprobación de las propuestas de reformas a la LAIP equivaldría a su derogatoria. La población se quedaría sin una herramienta clave para la lucha contra la corrupción, por lo tanto, la Asamblea Legislativa debe rechazar dicho proyecto de reformas.
- En los últimos meses han ocurrido graves retrocesos al derecho de acceso a la información pública, que abren los espacios a la opacidad y a la corrupción. Es lamentable que una ley como la LAIP, que fue catalogada como una de las mejores a nivel mundial, hoy quede totalmente anulada.
- Las reformas a la LAIP deben estar orientadas a robustecer el derecho de acceso a la información y, para ello, es recomendable adoptar los nuevos estándares establecidos en la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de la OEA, los cuales buscan la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la Información, todo lo contrario a lo que se está haciendo con las reformas propuestas.

9. IAIP. Acta número 11/2019. Instituto de Acceso a la Información Pública, de fecha 11.03.2019