

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURIDICAS AÑO 2014
PLAN DE ESTUDIOS 2007**



**EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA FUNCION ADMINISTRATIVA DE LA
ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURIDICAS
PRESENTADO POR:**

**CALDERON PEÑA, MAYA MERCEDES
CASTILLO RODRIGUEZ, CARLOS ANTONIO
HERNANDEZ MENJIVAR, RAFAEL ULISES**

**DOCENTE ASESOR:
DR. HENRY ALEXANDER MEJIA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, ENERO DE 2016

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Lic. José Luis Argueta Antillón
RECTOR INTERINO

Ing. Carlos Villalta
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya
SECRETARIA GENERAL

Licda. Nora Beatriz Meléndez
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. José Nicolas Ascencio Hernández
VICEDECANO

Lic. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO

Lic. Mauricio Mejía
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Lic. Miguel Ángel Paredes B.
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Lic. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE
LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

AGRADECIMIENTOS

A MI DIOS:

Poniendo la mano sobre el corazón, quiero darle gracias a Dios porque ha sido fiel conmigo, por la sabiduría, paciencia e inteligencia que me brindó para la culminación de mi carrera, por ser la luz de mi vida, que guía mis pasos en momentos de adversidad y cuando he estado a punto de caer, su mano y su amor me han rescatado.

Si permanecen en mí, y mis palabras permanecen en ustedes, pidan todo lo que quieran, y se les concederá. Juan 15:7

Porque tus promesas si se cumplen, he llegado hasta aquí por tu voluntad, yo pedí y se me fue dado, gracias Dios.

A MI PADRE:

Un hombre fuerte, visionario, bondadoso e inteligente, que desde que era una niña me impulsó a seguir adelante, que nunca soltó mi mano y en los momentos más difíciles estuvo apoyándome, que es mi inspiración y mi ejemplo a seguir, alguien que con su amor incondicional me dio las fuerzas para avanzar en la vida y me enseñó el significado de la dedicación y el esfuerzo. Gracias padre por tanto amor.

A MI ABUELA ROSARIO URRUTIA:

Que con su dedicación y esfuerzo logró culminar sus metas, lo cual es un gran ejemplo para mí, pero sobre todo su amor incondicional me ha ayudado a salir

adelante en muchas de las etapas de mi vida.

A MI FAMILIA:

Que siempre me han brindado su apoyo cuando más lo he necesitado, que nunca me han dejado caer, quienes en este largo proceso me han motivado a no desanimarme, a entregar todo de mí, a ser fuerte y a entender que la vida es mejor cuando tienes personas que te aman y te cuidan hasta en los más tristes momentos.

A mis compañeros de tesis que siempre me brindaron su apoyo, a mi asesor Doctor Henry Alexander Mejía, que nos guio en éste proceso, gracias.

A todas esas personas que compartieron y vivieron a mi lado muchos momentos que permanecerán en mi memoria para siempre, a los que han hecho de mi vida la más feliz, a los que me han creído derrotada y se han llenado de satisfacción al verme caer, a los que me ven como una mujer exitosa y a los que piensan lo contrario, gracias.

Maya Mercedes Calderón

AGRADECIMIENTOS

A DIOS TODO PODEROSO:

Por darnos fe, confianza, fortaleza y permitirnos afrontar los obstáculos a lo largo de nuestra carrera, por estar presente en cada una de nosotras, por ser luz y espíritu en nuestro camino.

Quién supo guiarme por el buen camino, darme fuerzas para seguir adelante y no desmayar en los problemas que se presentaban, enseñándome a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento.

A MIS PADRES:

Por su apoyo, consejos, comprensión, amor, ayuda en los momentos difíciles, y por ayudarme con los recursos necesarios para estudiar. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, mis principios, mi carácter, mi empeño, mi perseverancia, mi coraje para conseguir mis objetivos:

A mi madre Blanca Elsa, por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A mi padre Carlos Antonio, por su apoyo, consejos, comprensión y que me ha infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

A mi hermana Madeline Vanessa, por apoyarme y darme ánimos para salir adelante.

A mi hija Daniella, por ser mi gran motivación para salir adelante y ser ejemplo, tu soporte y buscar siempre lo mejor para ti en tu futuro.

A mi pareja Steffany Elizabeth, tu paciencia y comprensión, por tu bondad y sacrificio me inspiraste a ser mejor para tí, gracias por estar en mi vida y siempre a mi lado.

A mis Compañeras del Grupo De Tesis: Maya y Rafael, ha sido un honor haber trabajado con ustedes, gracias al esfuerzo y empeño que cada uno puso es que hemos podido alcanzar esta meta; gracias por su amistad y su apoyo incondicional.

A LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR:

Por darnos la oportunidad de ser parte de su historia, y formarnos como profesionales con conocimientos, capaces de desenvolvernos eficazmente en la sociedad.

A NUESTRO ASESOR:

Dr. Henry Alexander Mejía, por su paciencia y orientación profesional durante el desarrollo del trabajo de investigación.

A NUESTRO JURADO DE TESIS:

Por sus valorables sugerencias a la versión original del manuscrito que contribuyeron al mejoramiento y ordenamiento del presente trabajo.

Carlos Antonio Castillo Rodríguez

AGRADECIMIENTOS

A MI MAMÁ:

Por su apoyo, por su confianza y su inmenso amor, la cual siempre estuvo apoyándome día y noche en mis estudios y es a quien dedico principalmente este trabajo.

A MI PAPÁ:

Por sus consejos y su apoyo indispensable en el transcurso de la carrera los cuales fueron una base fundamental en mi formación de vida.

A MI HERMANO:

Por su ejemplo del cual he aprendido mucho, a no rendirse y seguir adelante sin importar las adversidades.

A MIS PRIMOS:

Joselyn y Carlos a quienes los considero mis hermanos, por su gran apoyo y cariño los cuales nunca dudaron de mí.

A TODOS MIS FAMILIARES:

En especial a mis tíos Quique, Sandra, Francisco, Jesús, Cruz, Mercedes y Candy. A mi abuela Candy y a mi abuelo Beto, a todos y todas gracias por su apoyo y sus consejos.

A MIS AMIGOS:

Felipe, Douglas, Cheyo, Gabriel, Arnulfo, Levi, Jeny y a todos aquellos que me brindaron su apoyo y consejos durante toda la carrera. A los compañeros del CPU por su apoyo incondicional.

A MIS COMPAÑEROS DE TESIS:

Por todo el tiempo compartido a lo largo de esta investigación, por su comprensión y paciencia para superar los momentos difíciles.

A FATIMA:

Por el gran apoyo y fortaleza que me diste en cada momento de la carrera, en la tesis y en mi vida.

A NUESTRO ASESOR EL DR. HENRY MEJIA:

Por su dedicación, sus consejos, responsabilidad, a lo largo del proceso de graduación y de la carrera.

Rafael Ulises Hernández Menjívar

INDICE

CONTENIDO	PAG
CAPITULO I: ORIGENES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	8
1.1. Antecedentes remotos	8
1.1.1. Los movimientos revolucionarios de las colonias inglesas en el norte de américa y de la Francia continental: siglo XVIII	8
1.1.2. Primeras empresas periodísticas: Inglaterra.....	10
1.2. Surgimiento en el derecho comparado.....	12
1.2.1. El Origen del Derecho de Acceso a la Información Pública en Suecia: Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas	12
1.2.2. La libertad de prensa en Estados Unidos: el “Bill of Rights” de Virginia, en 1776	16
1.2.3. La Libertad de Prensa en el Derecho alemán: Proyecto de Ley de Prensa para la zona norteamericana de la Alemania ocupada, el 1 de octubre de 1946	17
1.2.4. El Derecho de Acceso a la Información Pública en América Latina	18
1.3. Instrumentos internacionales que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública.....	19
1.3.1. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.....	19
1.3.2. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948	20
1.3.3. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950	23
1.3.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966	25
1.3.5. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.....	26
1.3.6. El Acta de Helsinki de 1975.....	27
1.3.7. Relatoría Especial de la Organización para la Libertad de Opinión y Expresión	28
1.3.8. Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA de 1996.....	29
1.3.9. La Carta de Niza. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	30

1.3. Antecedentes de la Ley de Acceso a la Información Pública en el ámbito nacional	31
1.4.1. La “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y Participación Ciudadana”, adoptada en el año 2002 por la Alcaldía Municipal de San Salvador	31
1.4.2. Solicitudes de movimientos sociales (APES y otros).....	33
1.4.3. Proyectos de Ley de Acceso a la Información Pública	33
CAPITULO II: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	42
2.1. Delimitación conceptual del derecho de acceso a la información pública.....	42
2.1.1. Elementos conceptuales del derecho de acceso a la información.....	46
2.2. Naturaleza del derecho de acceso a la información pública.....	50
2.2.1. El derecho de acceso a la información como derecho Individual.....	50
2.2.2. El derecho de acceso a la Información como derecho colectivo.....	51
2.2.3. Función individual y colectiva del derecho de acceso a la información ...	55
2.2.4. El derecho de acceso a la información como condicionante para el ejercicio de la democracia representativa	57
2.2.5. El derecho de acceso a la información como condicionante para el ejercicio del derecho de la libre expresión	57
2.2.6. El derecho de acceso a la información como vía de exigibilidad de los derechos sociales (garantía social)	59
2.3. Los principios básicos del derecho de acceso a la información pública y su relación con los derechos constitucionales	61
2.3.1. Principio de universalidad.....	62
2.3.2. Principio de generalidad	64
2.3.3. Principio de facilidad de acceso a la información	64
2.3.4. Principio de igualdad	67
2.3.5. Principio de máxima publicidad o máxima divulgación.....	67
2.3.6. Principio de fundamentación	70
2.3.7. Principio de oficiosidad.....	70
2.3.8. Principio de garantía.....	72

2.3.9. Gratuidad de la información	72
2.4. Titulares y entes obligados del derecho de acceso a la información	73
2.4.1. El ciudadano como titular del derecho de acceso a la información pública	74
2.4.2. Toda persona como titular del derecho de acceso a la información	75
2.4.3. Entes obligados	78
2.4.3.1. Los órganos del estado y sus dependencias	78
2.4.3.2. Las instituciones autónomas	80
2.4.3.3. Las municipalidades	81
2.4.3.4. Las sociedades de economía mixta	82
2.4.3.5. Los partidos políticos	85
2.5. Legitimación	89
2.5.1. Legitimación activa	89
2.5.2. Legitimación pasiva	90
2.6. Elementos del derecho	91
2.6.1. Como facultad de investigar	91
2.6.2. Como facultad de acceder.....	92
2.6.3. Como facultad de recibir.....	94
2.6.4. Como facultad de difundir.....	94
2.7. Límites del derecho.....	96
2.7.1. En razón del interés y seguridad nacional	96
2.7.1.1. Seguridad	96
2.7.1.2. Orden público	98
2.7.2 Para la protección de las personas	98
2.7.3. Por razones del interés Social.....	99
2.7.4. Información reservada y confidencial.....	99
2.7.5. Protección de datos personales	100
CAPÍTULO III: TUTELA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR	103
3.1. Fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública...	103

3.1.1. Inconstitucionalidad interpuesta contra los Art. 14, 15 y 18 de La Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional	105
3.1.2. Sentencia de Inconstitucionalidad, relación entre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública	106
3.1.3. Sentencia de inconstitucionalidad sobre artículos del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública	107
3.2. Regulación Secundaria	108
3.2.1 Código Civil.....	108
3.2.2. Código Municipal	109
3.2.3. Ley del Medio Ambiente	109
3.2.4. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública ...	110
3.2.5. Ley de Ética Gubernamental.....	110
3.3. Desarrollo Jurisprudencial	111
3.4. La Ley del Acceso a la Información Pública y su aplicación en la Asamblea Legislativa del El Salvador	116
3.4.1. El Instituto de Acceso a la Información Pública como ente competente para tutelar el Derecho de Acceso a la Información Pública	116
3.4.2. Función del Instituto de Acceso a la Información Pública	118
3.4.3. La función administrativa de la Oficina de Acceso a la Información Pública.....	119
3.4.4. La Fiscalización del Instituto de Acceso a la Información Pública en la función administrativa de la Asamblea Legislativa.....	121
3.4.5. La Publicación de información oficiosa y solicitudes de respuesta de la Unidad de Acceso a la Información de la Asamblea Legislativa	122
3.5. Recursos de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública ..	126
3.5.1. Formalidades	126
3.5.2. Causales de interposición del recurso	132
3.5.3. Medidas cautelares.....	138
3.5.4. Procedimiento de Acceso a la Información Pública ante el IAIP	140
3.5.4.1. Admisión.....	140

3.5.4.2. Designación de un comisionado.....	141
3.5.4.3. Notificación de la admisión e informe de la entidad.....	141
3.5.4.4. Prueba.....	142
3.5.4.5. Audiencia oral.....	142
3.5.4.6. Resoluciones definitivas	143
3.6. Infracciones y sanciones.....	146
3.7. Resoluciones definitivas del Instituto de Acceso a la Información Pública	148
3.7.1. Sentencia 25-A-2013, Caso: Listado de asesores legislativos	148
3.8. Las resoluciones sobre el Derecho de Acceso a Información Pública relacionadas con las atribuciones de la Asamblea Legislativa emitidas por la Sala de Constitucional de la República de El Salvador	151
3.8.1. Sentencia de Inconstitucionalidad contra el Art. 45 inc. 2 del Decreto Legislativo número 167 que contiene la Ley de Presupuesto para el ejercicio Financiero Fiscal.....	151
3.9. Las resoluciones sobre el Derecho de Acceso a Información Pública relacionadas con las atribuciones de la Asamblea Legislativa emitidas por la Sala de Contencioso Administrativo	154
3.9.1. Sentencia Definitiva: referencia 458-2013	154
CAPÍTULO IV: REGULACION DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO.....	163
4.1. México	163
4.1.1. Constitución Política	163
4.1.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	166
4.1.2.1. Objetivos	167
4.1.2.2. Ámbito de Aplicación	168
4.1.2.3. Legitimación y Plazos	169
4.1.2.4. Categorías de Información.....	170
4.1.2.5. Órgano de Aplicación.....	171
4.2. Perú	172
4.2.1. Constitución Política	172

4.2.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información	173
4.3 . Panamá	174
4.3.1. Constitución Política	174
4.3.2. Ley de Transparencia en la Gestión Pública y Habeas Data	175
4.4. Costa Rica	176
4.4.1. Constitución Política	176
4.4.2. Ley del Sistema Nacional de Archivos	181
4.4.3. Ley General de Control Interno	182
4.4.4. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.....	184
4.4.5. Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales.....	185
4.4.6. Cuadro comparativo	188
4.4.7. Mejoras a la Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador ...	196
CAPÍTULO V: EFECTOS JURIDICOS POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO	
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA .. 200	
5.1. Corrupción en la función administrativa de la Asamblea Legislativa	200
5.1.1. Aspectos Generales sobre la Corrupción	200
5.1.2. Tipos de corrupción	203
5.1.3. Elementos que caracterizan a la corrupción	204
5.1.4. Corrupción administrativa	205
5.1.5. Causas de corrupción.....	208
5.2. La función administrativa de la Asamblea Legislativa.....	212
5.3. Corrupción en la función Administrativa de la Asamblea Legislativa.	218
5.3.1. Casos de corrupción en la función administrativa de la Asamblea Legislativa.	218
5.4. Inseguridad jurídica de los solicitantes por la falta de sustentación de las resoluciones de respuesta	224
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
227	
CONCLUSIONES.....	227
RECOMENDACIONES	229

BIBLIOGRAFIA.....	231
LIBROS.....	231
TESIS	238
LEGISLACIÓN.....	238
JURISPRUDENCIA.....	242
OTRAS INSTITUCIONES	244
REVISTAS.....	244
DICCIONARIOS	247
PÁGINAS WEB	247

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
C.C.	Código Civil
C.P.	Código Penal
Cn.	Constitución
D.E.	Decreto Ejecutivo
D.L.	Decreto Legislativo
D.O.	Diario oficial
Etc.	Etcétera
Ibídem.	En el mismo lugar
N°	Número
ob cit.	Obra citada
p., o pág.	Página
pp.	Páginas

SIGLAS

AMCHAM	Cámara Americana de Comercio de El Salvador
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
APES	Asociación de Periodistas de El Salvador
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASDER	Asociación Salvadoreña de Radiodifusores
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DEL	Dirección de Estudios Legales de El Salvador
DIAP	Derecho a la Información Pública
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GPLAIP	Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IIDC	Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional
INDATA	Asociación Salvadoreña para la Protección de Datos e Internet
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LAI	Ley de Acceso a la Información

LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LOSEN	Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Corte Interamericana contra la Corrupción
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIAL	Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa
RLAIP	Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública
TEG	Tribunal de Ética Gubernamental
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
USAID	United States Agency International Development (Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional)

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se titula **“EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA”**. Se presenta como requisito previo a obtener el título académico de licenciatura en ciencias jurídicas de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador.

Esta investigación plantea, en un principio, detalles históricos del derecho a la Información Pública, lo que permite contextualizar el surgimiento de tal facultad, a nivel internacional y nacional, con el objetivo de analizar la observancia del derecho a la información pública en nuestro país, por parte de las instituciones gubernamentales, específicamente, la Asamblea Legislativa como ente obligado.

Es importante mencionar que la titularidad de la función administrativa es del Estado, pero en su ejercicio pueden colaborar los particulares con su participación, y esa precisamente la razón por la cual, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas esto; por lo tanto toda persona tiene la titularidad de ejercer su derecho al acceso a la información pública y con ello colabora en el cumplimiento de la función administrativa del Estado; por todo lo antes mencionado, cabe preguntarse, ¿Cuál es la eficacia del derecho al acceso información pública, en cuanto a la función administrativa de la Asamblea Legislativa?.

El Derecho de Acceso a la Información Pública tiene una dimensión individual y social. Por un lado su objeto es garantizar que nadie sea

arbitrariamente impedido de manifestar su propio pensamiento y por otro es que el colectivo pueda ser informado o acceder a cualquier información pública.

El interés de la presente investigación, se basa en la importancia del derecho de acceso a la información pública como uno de los mecanismos que contribuyen a la participación y construcción de un Estado transparente y democrático. El derecho a la información pública se regula dentro de las normas secundarias en una ley de carácter especial, la cual es aplicable a todas las instituciones del Estado, entre ellas la Asamblea Legislativa.

Dicho lo anterior, surge la necesidad de estudiar el Derecho de Acceso a la Información Pública en la Asamblea Legislativa la cual entendemos que es “un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por la Constitución de la República, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar. Además de lo anterior como ente contralor de la Asamblea Legislativa tenemos al Instituto de Acceso a la Información Pública puesto que de acuerdo al Art. 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública “están obligados al cumplimiento de esta ley los órganos del estado (Asamblea Legislativa), sus dependencias, las instituciones autónomas... entre otras”.

El objetivo principal de esta investigación es evaluar el cumplimiento del derecho de Acceso a la Información Pública en la Función Administrativa de la Asamblea Legislativa y el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información y su reglamento como herramientas jurídicas que garantizan ese derecho, para poder determinar las causas y consecuencias de los conflictos jurídicos en la aplicación del derecho de Acceso a la Información Pública en la función Administrativa del ente obligado ya mencionado, de tal manera que una vez

identificadas se puedan formular propuestas de reforma a la Ley de Acceso a la información pública y a su reglamento que solucionen los conflictos jurídicos que se dan en la Función Administrativa de la Asamblea Legislativa.

Para lograr nuestro objetivo se desarrolló una estrategia metodológica que consistió en realizar investigación bibliográfica, obteniendo información de: libros, revistas, tesis, boletines, información en internet, foros, blogs, leyes, reglamentos, instrumentos internacionales y resoluciones, obteniendo como resultado, el presente trabajo de investigación, estructurado en un conjunto de capítulos temáticos que en síntesis se describen a continuación:

En el capítulo II, se desarrolla el tema del Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental, el cual contiene una Delimitación Conceptual del referido derecho en el que se exponen a diferentes autores con diferentes posturas, también se detallan los principios tales como universalidad, generalidad, igualdad entre otros de gran importancia para la aplicación del derecho. Otro tema contenido en este capítulo es el de los entes obligado, la legitimación activa y pasiva, los elementos y límites del derecho.

Luego en el capítulo III, se desarrolla la Tutela del Derecho de Acceso a la Información Pública en El Salvador, que lo conforma Fundamento Constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública, la Jurisprudencia relacionada al Derecho de Acceso a la Información, las leyes secundarias que lo regulan, el tema de la función del Instituto de Acceso a la Información Pública como ente competente para tutelar el Derecho de Acceso a la Información Pública y el Procedimiento de Acceso a la Información Pública ante el IAIP el cual se detalla de una forma innovadora entre otros.

Además, en el capítulo IV, se encuentra la Regulación del Derecho de

Acceso a la Información Pública en el Derecho Comparado, el cual es un análisis de derecho comparado del derecho de acceso a la información pública en los países de México, Perú, Panamá y Costa Rica, con el propósito de comparar el fundamento constitucional en cada uno de los países así como su regulación en leyes secundarias.

En el capítulo V, se exponen los efectos jurídicos por la violación del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Asamblea Legislativa, el cual contiene Aspectos Generales sobre la Corrupción, los Tipos de corrupción según la doctrina, los Elementos que caracterizan a la corrupción y por último el tema de la Inseguridad jurídica de los solicitantes por la falta de sustentación de las resoluciones de respuesta.

“EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA”

CAPITULO I: ORIGENES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

SUMARIO: 1.1 Antecedentes remotos. 1.1.1. Los movimientos revolucionarios de las colonias inglesas en el Norte de América y de la Francia continental: Siglo XVIII. 1.1.2 Primeras empresas periodísticas: Inglaterra 1702. 1.2. Surgimiento en el Derecho Comparado. 1.2.1. El Origen del Derecho de Acceso a la Información Pública en Suecia: Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas 1766. 1.2.2. La libertad de prensa en Estados Unidos: el “Bill of Rights” de Virginia, en 1776. 1.2.3. La Libertad de Prensa en el Derecho alemán: Proyecto de Ley de Prensa para la zona norteamericana de la Alemania ocupada, el 1 de octubre de 1946. 1.2.4 El Derecho de Acceso a la Información Pública en América Latina. 1.3 Instrumentos internacionales que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública. 1.3.1 La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. 1.3.2 La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. 1.3.3 Relatoría Especial de la Organización para la Libertad de Opinión y Expresión. 1.3.4 El Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950. 1.3.5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. 1.3.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. 1.3.7 Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA de 1996. 1.3.8 El Acta de Helsinki de 1975. 1.3.9 La Carta de Niza de 2000. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 1.4 Antecedentes de la Ley de Acceso a la Información Pública en el Ámbito Nacional. 1.4.1 La “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y Participación Ciudadana”, adoptada en el año 2002 por la Alcaldía de San Salvador. 1.4.2 Solicitudes de Movimientos sociales (APES y otros) 2004. 1.4.3 Proyectos de Ley de Acceso a la Información Pública. 1.4.3.1 Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) 2008-2009. 1.4.3.2 Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) 2009. 1.4.3.3 Miembros del Grupo Promotor y Aliados por la Transparencia Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 1.4.3.4 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA) 2009. 1.4.3.5 “Borrador único” de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa. 1.4.3.6 Creación de la Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador.

1.1. Antecedentes remotos

1.1.1. Los movimientos revolucionarios de las colonias inglesas en el norte de américa y de la Francia continental: siglo XVIII

Es necesario remontarse a la Edad Moderna y al enfrentamiento derivado de la autonomía de la política para que la tolerancia en materia religiosa vaya

siendo acompañada por una actitud semejante en el orden civil. Es por ello que fueron la Ilustración y el Racionalismo lo que permitirá avanzar en la línea liberal en el desarrollo del derecho.

Es solamente a fines del siglo XVIII cuando los movimientos revolucionarios de las colonias inglesas en el Norte de América y de la Francia continental dan entrada al Tercer estamento e influyen en la misma Gran Bretaña, marcando un nuevo rumbo histórico.

En esa época existían entes que hasta entonces alejadas de la política, empiezan a sentirse próximas a sus avatares. Surgen las asociaciones obreras y en su núcleo los futuros sindicatos; surgen las asociaciones burguesas y en su raíz los partidos políticos. Empieza a tenerse conciencia de que -como se decía ya en la Edad Media- las cosas que a todos conciernen deben ser conocidas por todos y no tratarse sin su asentimiento.

El derecho a ser informado surge como defensa del individuo frente a los poderes de quienes detentan la representación de la comunidad, y ha de entenderse dentro del proceso de desenvolvimiento del propio sistema comunicacional que ha pasado a ser multitudinario, sin prescindir de la obligada regulación de las comunicaciones de carácter colectivo, propias del aula universitaria, el club de aficionados o la junta de accionistas¹.

Asimismo en el siglo XVIII al romperse la tradición de todos los sistemas jurídicos anteriores y determinar que todos los hombres tienen iguales derechos anteriores a las constituciones estatales como los de la libertad de expresión y libertad de prensa. A partir de las revoluciones liberales aparece

¹BENEYTO PEREZ, Juan, "Los Orígenes del Derecho a ser Informado, Persona y derecho", en *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, No. 5, Madrid, 1978, pp. 11-28.

la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre y una libertad que empieza a configurarse como el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información.

1.1.2. Primeras empresas periodísticas: Inglaterra

A finales del siglo XVIII y la mitad del siglo XX estos principios se van desarrollando, sobre todo a partir de 1850 debido al desarrollo tecnológico que permite la aparición de las primeras empresas periodísticas², la mayor amplitud de contenidos publicados, el crecimiento de las agencias de noticias, la redacción de los primeros códigos éticos de la profesión y la creciente tensión entre medios y gobiernos, todo ello va planteando la actividad periodística como un trabajo que requiere cierta autonomía y libertad, que va profesionalizándola.

Carlos III de España expulsó de sus dominios a los jesuitas, se le preguntó el motivo de tal medida. Y la respuesta del monarca fue concluyente: “Por razones que guardo en mi real pecho”. Es obvio que en el estado actual de nuestras sociedades democráticas, tales respuestas devienen inadmisibles, aunque si se quiere fortalecer la democracia, va de suyo que la averiguación del porqué de las medidas de gobierno de toda índole, habrá de estar necesariamente presente, ya que todo ciudadano tiene derecho a saber qué y

²El primer periódico diario nació en Inglaterra en el S. XVIII. Fue el Daily Courrant (1702). Hacia 1715 había en este país una gran actividad editorial y aparece un gran número de publicaciones de periodicidad variable. La distribución se hacía por medio de pregoneros. Los más importantes centros de circulación de periódicos fueron los cafés, donde la gente se reunía a leerlos y comentar las noticias. Con el desarrollo de la prensa tuvo lugar el nacimiento de la opinión pública. Fue en Inglaterra, donde se aprobó la primera Ley de Prensa burguesa, el LIBEL ACT, en 1792 y donde apareció, ya a finales de siglo, la prensa de negocio: Las empresas periodísticas introdujeron innovaciones técnicas, establecieron una infraestructura informativa para la recogida de noticias y mejoraron los sistemas de distribución, a medida que se desarrollaron las redes del ferrocarril. Aparecieron empresarios con una nueva mentalidad que con fin lucrativo modernizaron sus empresas, redujeron costos y aumentaron la capacidad productiva. Ejemplo de todo esto fue el periódico The Times (1785).

cómo la administración ejerce (o deja de ejercer) el poder que la sociedad le brinda a los fines el velar por el bienestar general.

Y ello es esencial porque el derecho de acceso a la información pública se presenta como uno de los mecanismos clave para una auténtica contraloría y participación social en la gestión pública. El derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares trascendentales del funcionamiento de la democracia, ya que expresa la plena vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno³.

Por lo tanto, corresponde destacar que el derecho de acceso a la información pública no es ningún invento esotérico, ni responde a moda alguna, sino que integra y presupone la existencia del derecho a la Información, el cual comprende tanto la facultad de dar como de recibir información, correspondiendo su ejercicio a todos y cada uno de nosotros. Los países democráticos, cuentan con una ley de acceso a la información pública, que les adjudica que todo ciudadano puede tener acceso a las fuentes de las instituciones públicas y conocer acerca de la utilización de los fondos que el Estado brinda a cada dependencia.

Según refiere el politólogo Cesar E. Romero desde la antigüedad los dirigentes han buscado centralizar y controlar la información, lo que les confiere poder sobre el resto de la comunidad, en las sociedades primitivas, la información era un bien reservado a unos pocos , ya sea que versara sobre cuestiones económicas religiosas o políticas. A modo de ejemplo, en el antiguo Egipto el escriba jugaba un rol preponderante en la sociedad y todo aquel que necesitara almacenar o intercambiar información por escrito debía recurrir a

³ELIADES, Analía y Jorge Luis BASTONS, "Panorama del derecho al acceso a la información pública en el Derecho Comparado", en *Revista Información Pública*, junio 2006, Santiago de Chile, pp. 103-123.

este personaje⁴.

1.2. Surgimiento en el derecho comparado

1.2.1. El Origen del Derecho de Acceso a la Información Pública en Suecia: Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas

El antecedente primero del derecho de acceso a la información pública se da en Suecia en 1766, cuando el partido de oposición ganó la mayoría en el Parlamento y se dedicó a buscar información sobre las actividades del régimen anterior⁵. Ese mismo año, se aprobó la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa, con carácter constitucional, que en su art. 1° establecía: *“En interés de un libre intercambio de opiniones y de una información clara sobre los diferentes aspectos de la realidad, todo ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales”*⁶.

Luego de un periodo convulso, un sacerdote sueco-finlandés que era diputado, economista, tabernero, hombre culto y viajero, Anders Chydenius, impulsó la primera ley de acceso a la información gubernamental de que el mundo tenga memoria: la *“Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”*⁷. Era un producto del movimiento político liberal,

⁴ROMERO, César E., *Derecho Constitucional*, Víctor P. De Zavalía, editor, Buenos Aires, 1975, pp. 64 y ss.

⁵BLANTON, Thomas S., “La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática”, en *Revista Derecho Comparado de la Información*, No. 2, 2003, Estados Unidos, p. 12.

⁶BRUNO DOS SANTOS, Marcelo A. citado por DIAZ CAFERRATA, Santiago, “El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una nueva ley”, en *Lecciones y Ensayos*, No. 8, 2009, Córdoba, p. 165.

⁷ACKERMAN John M. y Irma E. SANDOVAL, “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”, en *Cuadernos de transparencia*, No. 07, agosto 2005, México, p. 5.

comandado por Gustavo III, el mismo que configuró una nueva Constitución.

La ley fue aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa. Chydenius se inspiró por las prácticas contemporáneas en China. De acuerdo a Chydenius, China fue “el país modelo para la libertad de prensa” y el ejemplo a seguir por otras naciones en esa materia. Asimismo, este político religioso admiraba profundamente la institución china del Buró de Censura Imperial (Imperial Censorate), una institución de la dinastía Ching que se encargaba de vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, de exhibir sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción. La idea le pareció tan poderosa, tan necesaria y tan útil que Chydenius escribió: “si la Constitución no lograra nada más, de todos modos nuestra nación cambiará con la acción de esta ley que ha nacido a su amparo”. Ésta, había sido una institución basada en la filosofía humanista confuciana cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción. El político sueco se encontraba particularmente impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraran dispuestos a “admitir sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad”.

No puede decirse que el reino de Suecia, desde entonces, “vivió feliz para siempre”; en cambio se puede afirmar que el país escandinavo comenzó un fuerte trayecto de centralización administrativa, pero controlado por los poderes locales y por sus ciudadanos, merced a la “Ley de acceso a las actas públicas”.

Tampoco es posible sostener que esta Ley haya fraguado el milagro del

desarrollo económico y el tipo de Estado ejemplar eficaz y de bajísima corrupción de Suecia. Lo que sí se puede decir es que ninguno de los dos fenómenos fue indiferente a la acción de aquella, originaria, Ley de Acceso.

Según el historiador Magnus Blöstrom: "...el hecho de hacer obligatoriamente públicas las actas de los tres estados acabó convirtiéndose en un veneno constante para la liquidación de las prácticas aristocráticas y feudales y fue un poderoso instrumento para asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la Storskijtesstadgan (reforma agraria)".

Así pues, muy tempranamente, los suecos descubrieron que el acceso a la información es un disolvente de prácticas patrimonialistas, discrecionales, ilegales o corruptas. Y ese disolvente acompañó al proceso de despegue económico de aquel país, marcándolo para siempre. Contar con acceso a los certificados oficiales, fue una palanca pensada para apoyar el proceso de distribución de tierras pero luego, se difundió a otras áreas del gobierno, para volverse parte de la cultura administrativa del Estado y de los ciudadanos.

La cosa ha llegado a tal punto de generalización, sofisticación y sistematización que hoy en día, los funcionarios suecos afirman poder entregar una copia fiel de cualquier documento elaborado hace doscientos años y en 24 horas. Suecia encaró valerosamente el desafío de la modernización de su gobierno en la última parte del siglo dieciocho y lo hizo colocando el criterio básico de la transparencia como envoltura de su estrategia. Nadie fue más lejos que Suecia durante todo el siglo XVIII y XIX (aún si tomamos muy en cuenta el notable esfuerzo colombiano de 1888), y algo más: los suecos lo hicieron eficazmente, sin estruendo, sin las jactancias típicas de las potencias, evitando dar lecciones al resto del mundo.

Quizás por eso, el resto del mundo, no pudo darse cuenta de la centralidad del rasgo sueco, pues la idea del acceso irrestricto a los documentos públicos tardaría en cobrar toda su fuerza hasta dos siglos después, en la vecina Finlandia (1951), en Estados Unidos (1966) y en Dinamarca (1970)⁸, para volverse luego parte de la oleada democratizadora en los últimos cinco años del siglo XX, breve periodo en el cual, más de 40 países del mundo –incluido México– tomaron su ejemplo e instituyeron sus propias leyes de acceso a la información.

En el mundo contemporáneo, los adelantos científicos y técnicos, junto con el desarrollo económico y social, dan a la comunicación y a la información un carácter masivo y mundial, a tal grado que ninguna persona o nación pueden vivir aisladas.

Por otra parte, el rápido crecimiento de la actividad humana, en los últimos siglos, hace que la comunicación e información sean presupuestos básicos para el desarrollo y formación de la conducta individual y social⁹.

No es ninguna coincidencia que la primera ley de acceso a la información fuera simultáneamente una ley que aseguraba la libertad de prensa. El acceso a la información gubernamental y la libertad de expresión se encuentran íntimamente conectados en tanto que los dos forman parte del concepto más amplio del derecho a la información. Por ejemplo, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos a la letra dice: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras,

⁸Ibídem, p. 7

⁹BARRAGÁN, José, “Comunicación e Información”, en *Anuario Jurídico*, No. 7, 1980, México, p. 35.

por cualquier medio de expresión¹⁰.

Se debe conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales caracterizados en una distinción crucial entre transparencia definida como una cuestión de “higiene pública” y los derechos a la información como un asunto de ciudadanía: “Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública”.

En suma, las leyes de acceso a la información (LAI) contemporáneas surgen de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de las decisiones públicas. En el pasado la mayoría de los gobiernos concentraban considerable autoridad legal y militar pero no contaban con la inmensa cantidad de información que manejan hoy.

El surgimiento del “Estado Administrativo” (Administrative State) es un fenómeno reciente que sólo se desarrolló hasta el siglo XX. Por ejemplo, en los Estados Unidos en 1802 solamente había dos mil setecientos servidores públicos federales y para 1871 ya sumaban cincuenta mil.

1.2.2. La libertad de prensa en Estados Unidos: el “Bill of Rights” de Virginia, en 1776

El «Bill of Rights» de Virginia (Declaración de los Derechos de Virginia) en 1776, establecía una primera fórmula general: La libertad de prensa es uno

¹⁰**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 Octubre de 1948. D.L. N°. 1 del 26 de octubre de 1960, publicada en el D.O. N°. 198, Tomo 189, del 26 del año de 1960. Artículo 19.

de los grandes fundamentos de la libertad y no puede ser limitada sino por gobiernos despóticos.¹¹ En el mismo año Pensilvania añadía al concepto el contenido: el pueblo tiene derecho a la libertad de palabra, de escribir y de hacer públicos sus sentimientos: por ello no puede limitarse la libertad de prensa. Maryland la extendía: La libertad de palabra y de discusión o los actos de la Legislatura no pueden ser objeto de proceso, para concluir insistiendo que la libertad de prensa debe ser observada inviolablemente.

1.2.3. La Libertad de Prensa en el Derecho alemán: Proyecto de Ley de Prensa para la zona norteamericana de la Alemania ocupada, el 1 de octubre de 1946

El punto de arranque del derecho a ser informado, dentro de este propio contexto, está en el Proyecto de Ley de Prensa para la zona norteamericana de la Alemania ocupada, en el 1 de octubre de 1946.

Allí se empieza dando una nueva versión de la libertad de prensa vista del lado individual como posibilidad de disponer de los periódicos nacionales y extranjeros y del lado social como derecho a obtener información oficial¹².

La fijación del derecho a ser informado queda definida en el art. 5 de la Constitución Federal de Bonn, en 1949: Es -se dirá allí completando la anterior figura-, el derecho a adquirir por sí mismo la información de las fuentes generalmente accesibles.

En años sucesivos la idea se abre camino en Norteamérica, primero, en

¹¹El derecho de libertad de expresión es un elemento fundacional en el Estado liberal de derecho, tal como lo prueban las primeras declaraciones de derechos: "Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás," Declaración de Virginia de 1776.

¹²ROEGELE, **Ütto B.**, *Presse-Reform und Fernsehstreit*, Guetensloh, 1965, pp. 166-167.

los años 50, por acción de la jurisprudencia y a consecuencia de ciertos «casos»¹³, y finalmente por la Ley de 4 de julio de 1967, que tiende a impedir que se pueda negar a los ciudadanos cualquier información, con excepción solamente de aquellas que afecten a la seguridad nacional o a la invasión de la vida privada.

1.2.4. El Derecho de Acceso a la Información Pública en América Latina

En América Latina, no fue sino con el surgimiento y propagación del “Estado Desarrollista”, durante la primera mitad del siglo XX cuando los aparatos burocráticos se expandieron y se consolidaron como un poder independiente. Este fenómeno fue tan generalizado que incluso autores han bautizado este surgimiento del estado administrativo como “el segundo gran macro-proceso de la modernidad” el cual sólo se podría comparar con la generalización de las relaciones de mercado capitalista a nivel mundial ocurrido en el siglo XIX.

Con el surgimiento del “Estado Administrativo” el vínculo entre la libertad de expresión, la participación ciudadana en asuntos públicos y la libertad de acceso a la información gubernamental se vuelve aún más importante. Sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que se puede hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos. En la era del “Estado Administrativo”, las libertades de expresión y de participación

¹³Muchas personas relevantes no registraban sus números de teléfono en la Guía para evitar preguntas. Algunas lo entendían. Sin embargo, de otro modo: el Gobernador de Indiana Richard J. Dalley daba a conocer su número para ponerse a disposición de los ciudadanos. «New York Times» del 21 diciembre 1971. Sobre todo ello **DUCHACEK, Ivo D.**, *Derechos y libertades en el mundo actual*, Madrid, 1976, p. 318.

quedan sin mayor significado si éstas carecen de la información concerniente a las mecánicas internas del gobierno.

En el ámbito económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad. En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad. Ello genera obvios controles a la corrupción al hacer más difícil de esconder acuerdos y acciones ilegales. Esto también repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas.

1.3. Instrumentos internacionales que regulan el Derecho de Acceso a la Información Pública

En diversos tratados internacionales se encuentran referencias al derecho a la información.

1.3.1. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, texto fundamental para el mundo moderno, formula -desde Francia y en 1789- el derecho a la «libre comunicación de pensamientos y de opiniones»¹⁴. Para el legislador revolucionario tal comunicación libre es uno de los más preciosos

¹⁴**DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO**, del 26 de agosto de 1789, “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por lo tanto, hablar escribir e imprimir libremente”.

derechos del hombre y por consiguiente «todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente», salvo su obligación de responder del abuso de esa libertad en los casos determinados por la Ley.

Para principios del siglo XIX y después de la revolución norteamericana de 1776 y la francesa de 1789, se admitía que las personas tenían un conjunto de derechos y libertades. Es decir, que podían realizar ciertas actividades como escribir, comunicarse, reunirse, manifestarse, viajar o tener una religión sin que el gobierno se los pudiera impedir. Éste es el origen de los derechos humanos, una de cuyas primeras y más importantes expresiones se plasmó en Francia, en 1789, con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano¹⁵.

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano proclamó, entre otros derechos, la libertad de expresión, desde entonces considerada de especial importancia. Así, el artículo decimoprimer de ese documento fundamental dice: *“La libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede entonces hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder al abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”*¹⁶.

1.3.2. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones

¹⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento declarativo adoptado por Asamblea General de las Naciones Unidas en Resolución 217 A (III).

¹⁶ **LOPEZ AYLLÓN, Sergio**, “El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: La reforma al artículo 6 de la Constitución Mexicana”, en *Cuadernos de Transparencia, 2009*, Dirección General de Estudios e Investigaciones (IFAI), México, 2009, p. 25. Documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

Unidas reunida en París, aprobó el texto oficial de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que es generalmente considerada la declaración por excelencia sobre derechos humanos internacionales. Este documento contiene una serie de derechos inherentes a la persona, otros relativos a su protección y seguridad, los de contenido económico y social para su desarrollo, los relacionados con la vida social y jurídica y los relativos a la vida política de la persona, entre los que destaca la libertad de pensamiento, conciencia y religión y el derecho a su manifestación pública mencionados en el artículo 18. Es precisamente el artículo 19 que garantiza los derechos de libertad de expresión e información, hoy sintetizados en el denominado derecho a la información. Este artículo dispone:

Artículo 19."Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

Este artículo consagra las libertades de opinión y expresión en un sentido más amplio que el tradicional, ya que consagra el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones, así como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones.

Quizá la novedad del artículo esté en los conceptos de recepción e investigación. El primero supone, si se propone en términos jurídicos, deberes y responsabilidades en la emisión de informaciones y opiniones. El segundo faculta al individuo a buscar y acceder a las fuentes de información y opinión. Por otro lado, el artículo propone un deber negativo, el de no molestar a nadie a causa de sus opiniones. Esto implica el respeto a la ideología de cualquier persona. El otro aspecto es la difusión. Ésta es sin limitaciones de fronteras y

por cualquier medio de expresión. Lo anterior implica reconocer la universalidad en la difusión de informaciones y opiniones. Hablar de cualquier medio supone el reconocimiento del acelerado avance tecnológico que subsiste en los medios tradicionales de expresión del pensamiento.

El artículo no es, en este sentido, restringido sino abierto, tanto a la comunicación entre naciones como a todas las posibilidades de hacerlas por cualquier medio. En este artículo se observa cómo la información aparece ya mencionada expresamente. También se hace mención a los medios de expresión planteando un derecho que, sin dejar de ser individual, se plantea como socializado por su derecho a ser difundido, lo que en cierto modo se intuye como un reconocimiento del derecho del público a ser informado a escala universal.

La Declaración figura como el acta de nacimiento internacional de lo que se conoce como derecho a la información¹⁷. Por otro lado, en 1993, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la agencia del Relator Especial de la Organización para la Libertad de Opinión y Expresión.

La Relatoría Especial fue creada para promover la conciencia por el pleno respeto del derecho a la libertad de expresión e información en el hemisferio, en consideración al papel fundamental que este derecho tiene en el fortalecimiento y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos¹⁸.

¹⁷**CENDEJAS JÁUREGU, Mariana**, *Evolución histórica del derecho a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/10/art/art3.htm>, sitio consultado el 02 de febrero de 2015.

¹⁸**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**, www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp, sitio consultado el 03 de marzo de 2015.

Una de las funciones del Relator Especial es la de definir el contenido preciso del derecho a la información, cuestión que ha abordado, desde 1997, en cada uno de sus reportes anuales.

1.3.3. El Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950

El siguiente texto significativo surge también en el ámbito regional, ahora en el espacio europeo, con el Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado el 04 de noviembre de 1950 en Roma, el cual constituye el primer intento por instaurar, en el ámbito del viejo continente, un mecanismo de garantía internacional de los derechos humanos.

El impulso dado a este intento se circunscribe, al igual que los otros casos analizados, en el contexto sociopolítico de la posguerra, particularmente de las consecuencias que derivaron de la segunda guerra mundial. El impacto en la sociedad europea de las ideologías totalitarias como el nazismo, y la evidencia de los atropellos contra la dignidad humana y de los pueblos, se debe tener en cuenta para comprender los esfuerzos realizados para superar las secuelas de esta situación. Igualmente, hay que considerar el conflicto ideológico este-oeste, centrado en un enfrentamiento sociopolítico conocido como guerra fría. Dentro de este conflicto, del que los problemas de la división europea fueron consecuencia, encontramos que entre ambas partes siempre hubo elementos de confrontación ideológica y política.

Los esfuerzos, al menos desde la perspectiva de los Estados de la Europa occidental, se vinculan al objetivo de propiciar la unidad europea, desde el plano político, social y económico. El movimiento europeo destacó la vital importancia de los derechos humanos y, en concreto, de una concepción

europea común de los mismos, como una contribución más a la construcción de la idea de una Europa unida.

Esta visión fue asumida por el Consejo de Europa, dando lugar a que inmediatamente después de su puesta en marcha se iniciasen los trabajos para la elaboración de un mecanismo de garantía internacional a escala europea de los derechos humanos, lo que conduciría a la firma del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, también conocido como Convenio de Roma.

En el sistema del Convenio Europeo y sus protocolos adicionales, se protegen fundamentalmente derechos civiles y políticos, aunque también se salvaguardan algunos de carácter social y cultural. El artículo 9 reconoce a toda persona el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. En tanto que el artículo 10 es el que garantiza la libertad de expresión y el derecho a la información.

En el proceso de elaboración de este artículo estuvo presente uno de los principales problemas suscitados durante los trabajos preparatorios del Convenio Europeo, sobre el cual sus redactores mantenían dos puntos de vista claramente opuestos sobre la forma en que debían regularse los derechos y libertades que se iban a reconocer.

De un lado, la tesis de la enumeración pretendía que el Convenio Europeo únicamente enunciara los derechos y libertades fundamentales en términos muy generales, para dejar a los Estados partes la responsabilidad de aplicar y desarrollar el contenido jurídico conforme a su legislación interna. De otro, la tesis de la definición pretendía que las disposiciones del Convenio detallaran de forma precisa el contenido jurídico de los derechos y libertades

fundamentales reconocidas, así como sus posibles restricciones. Esto debía suponer una mayor concreción de las obligaciones convencionales y, por tanto, una garantía mucho más eficaz para la protección de tales derechos y libertades. Finalmente, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una decisión definitiva, opción que fue favorable a una solución de compromiso, dirigida a conjugar la definición detallada de los derechos y libertades fundamentales con los principios generales previstos por la tesis de la enumeración.

Esta fórmula de compromiso abre una expectativa sobre el contenido jurídico del artículo 10 del Convenio en comentario, ya que su formulación, bastante precisa en apariencia, no lo es tanto, ya que permite una amplia gama de interpretaciones en torno al que puede ser el alcance jurídico de sus disposiciones. Es así como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha formado una serie de grandes construcciones jurídicas que forman parte del acervo jurisprudencial europeo y que han originado en muchos casos una jurisprudencia acorde en los tribunales de ámbito nacional.

1.3.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Otro instrumento en el ámbito de la ONU es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El artículo que garantiza el derecho a la libertad de expresión e información es también el 19¹⁹, redactado

¹⁹**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Decreto N° 27, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, el 23 de noviembre de 1979, D.O. No. 218, Tomo No. 265, del 23 de noviembre de 1979. Art. 19: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier

en términos similares a los de la Declaración. Sin embargo, hay que mencionar que el Pacto amplía y matiza el contenido del artículo 19 de la DUDH, al establecer, junto al derecho que se reconoce y protege, la posibilidad de establecer restricciones en virtud de las responsabilidades y deberes que igualmente entraña el ejercicio de la libertad de expresión, basadas en la necesidad de amparar otros derechos e intereses superiores igualmente amparados por el derecho.

1.3.5. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, es la que en el ámbito americano garantiza el derecho a la información, concretamente en su artículo 13²⁰, sobre el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una opinión consultiva, interpretó que: El Art. 13 señala que aquellos a quienes aplica la Convención no sólo tienen el derecho y la libertad para expresar sus

otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

²⁰ Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religiosa que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción legal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

ideas, sino también el derecho y libertad para buscar, recibir, difundir información e ideas de todo tipo... (La libertad de expresión) requiere, por una parte, que nadie sea arbitrariamente impedido o limitado para expresar sus propias ideas.

En ese sentido, es un derecho que pertenece a cada individuo. Por otra parte, como segundo aspecto, implica un derecho colectivo de recibir cualquier información y de tener acceso a las ideas expresadas por otros.

Para el ciudadano promedio, es igual de importante conocer la opinión de otros o tener acceso a información, que el derecho a difundir su propia opinión... Una sociedad que no está bien informada, no es una sociedad verdaderamente libre.

La Convención, también conocida como Pacto de San José, dedica su artículo 14 al derecho de rectificación.

1.3.6. El Acta de Helsinki de 1975

La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa dio como resultado el Acta Final de Helsinki, firmada el 1 de agosto por 35 Estados: Todos los europeos del Este y del Oeste, menos Albania. Además de contar con la participación de Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, dada su participación en la seguridad del continente.

La paz y la distensión son objetivos fundamentales de la Conferencia, ideas que se encuentran presentes en el Principio VII, en el cual, los Estados participantes se comprometen a respetar los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y otros derechos y libertades. Hace

mención específica de algunos de ellos como la libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencia.

El texto de Helsinki valora la importancia que para el desarrollo de las relaciones pacíficas internacionales y de cooperación tiene la difusión de noticias entre unos y otros Estados, así como la contribución de la verdad informativa en el entendimiento de los pueblos.

El texto comprende, los siguientes apartados: Mejoramiento de la circulación de la información, del intercambio de la misma y el acceso a ella, cooperación en materia de información, mejora de las condiciones de trabajo de los periodistas. La reunión de Helsinki y sus conferencias posteriores constituyeron el punto de encuentro de todos los países de Europa, además de Canadá y los Estados Unidos, y contribuyó ideológicamente al debilitamiento del Bloque del Este de modo sustancial. A partir de enero de 1995 la Conferencia se transformó en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa convirtiéndose en el foro más simbólico de la posguerra fría²¹.

1.3.7. Relatoría Especial de la Organización para la Libertad de Opinión y Expresión

Por otro lado, en 1993, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU creó la agencia del Relator Especial de la Organización para la Libertad de Opinión y Expresión.

La Relatoría Especial fue creada para promover la conciencia por el

²¹CENDEJAS JÁUREGU, Mariana ob. cit., p. 13.

pleno respeto del derecho a la libertad de expresión e información en el hemisferio, en consideración al papel fundamental que este derecho tiene en el fortalecimiento y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos²².

Una de las funciones del Relator Especial es la de definir el contenido preciso del derecho a la información, cuestión que ha abordado, desde 1997, en cada uno de sus reportes anuales.

1.3.8. Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA de 1996

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, tiene por objetivo monitorear y apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. La metodología incluye evaluaciones recíprocas de los países, en condiciones de igualdad y se permite la participación de la sociedad civil²³.

En 2012, el MESICIC inició su cuarta ronda de evaluación de los 31 Estados parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual se concentrará en el análisis de los órganos de contraloría e incluirá, por primera vez, la realización de visitas in situ a los Estados que hayan otorgado su consentimiento. En lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones incluidas en los reportes de las rondas del MESICIC anteriores, se reportan: la aprobación de la Ley de Acceso a la Información

²²ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp, sitio consultado el 03 de marzo de 2015.

²³DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN JURÍDICA, *¿Que es el MEISICIC?*, Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm, sitio consultado el día 03 de marzo de 2015.

Pública y la creación de una entidad especializada en velar por su cumplimiento; entre otras.

1.3.9. La Carta de Niza. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Los objetivos de la Unión Europea se fueron ampliando, en principio los objetivos fundamentales eran económicos y posteriormente evolucionaron a objetivos de cuestiones sociales, culturales y políticas. Pero la unión no contó con una carta de derechos y libertades, propiamente dicha sino hasta el 7 de diciembre del 2000, día en el que se firmó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con ocasión del Consejo Europeo en Niza.

Esta carta, firmada por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, recoge en un único texto el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. Las libertades de expresión y de información se describen en el artículo 11²⁴ con un planteamiento convencional, añadiéndose también los artículos 27²⁵ y 42²⁶ de la Carta. El primero trata del derecho a la información y consulta de los trabajadores en la

²⁴**CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**, del 12 de diciembre de 2007, DOUEC publicado el 14 de Diciembre de 2009. Artículo 11. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

²⁵**CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**, Artículo 27. Se deberá garantizar a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales.

²⁶**CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA**, Artículo 42. Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

empresa y, el segundo, habla del derecho de acceso a los documentos oficiales comunitarios.

1.3. Antecedentes de la Ley de Acceso a la Información Pública en el ámbito nacional

1.4.1. La “Ordenanza para la Transparencia en la Gestión Municipal y Participación Ciudadana”, adoptada en el año 2002 por la Alcaldía Municipal de San Salvador²⁷

El Código Municipal establece como una de las competencias de los municipios, la promoción de la participación ciudadana como eje fundamental en la solución de los problemas locales, y como elemento fortalecedor de la conciencia cívica y democrática de la población²⁸.

Con base en dicha competencia, el Consejo Municipal de la Alcaldía de San Salvador presidida por el alcalde Dr. Héctor Ricardo Silva Arguello decretaron el día 16 de abril de 2002 la mencionada ordenanza municipal, siendo publicada en el diario oficial para su entrada en vigencia el día 22 de mayo de 2002. La finalidad de la ordenanza fue Promover, establecer y regular los mecanismos que permitan la organización y el ejercicio de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión de la alcaldía de San Salvador, en el entendido de que éstos son componentes fundamentales del desarrollo local.

²⁷**ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, D.M. N^o. 11, del 16 de marzo de 2012, D.O. No: 92, Tomo 355, del 22 de mayo de 2002.

²⁸**CODIGO MUNICIPAL**, D.L. No. 274, DEL 31 DE ENERO DE 1986, D.O. No. 23, Tomo 290, publicado el 05 de febrero de 1985. Art. 115 Es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente.

La innovación de dicha ordenanza es que sin haber entrado en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública, la ordenanza ya contemplaba el derecho de acceso a la información²⁹, pero solo para la ciudadanía del Municipio, es decir para los mayores de dieciocho años. Estos derechos contemplados en la ordenanza son los siguientes: a) Derecho a solicitar y recibir información; b) Derecho a consulta y propuesta; c) Derecho a participar en la toma de decisiones; d) Derecho de co-gestión; y e) Derecho de contraloría y denuncia.

Además, la ordenanza menciona que las personas naturales y jurídicas, así como los profesionales de los medios de comunicación en particular, tienen el derecho a solicitar y recibir información pública, veraz y oportuna³⁰. Este apartado en la ordenanza es un avance importante en materia de transparencia y acceso a la información pública a nivel municipal, ya que en esa época ninguna alcaldía a nivel nacional contemplaba el derecho a solicitar y recibir información.

Asimismo la ordenanza reconoce como información pública los acuerdos municipales, las actas de las sesiones del concejo municipal, las ordenanzas y sus proyectos, los dictámenes, informes, pericias, evaluaciones y tasaciones, las actas de intervención, las grabaciones, fotografías y filmaciones de actos públicos, los mapas y fichas catastrales, y en general, cualquier material que contenga datos independientemente de su forma física o electrónica, que se encuentre en la municipalidad o que haya sido elaborado o recibido por la misma, con relación a la gestión pública, y se encuentre en vigencia.

²⁹**ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**
Art. 6 Derechos de la ciudadanía.

³⁰**ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**
Art. 9 Acceso a la información.

1.4.2. Solicitudes de movimientos sociales (APES y otros)

El derecho de la ciudadanía para acceder a la información pública comienza a exigirse como tal a finales del siglo pasado en el país. La Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) se destacó como una de las organizaciones pioneras en solicitar, de manera clara, una legislación que garantizara el derecho de acceso a la información pública en 2004, año en que inició una campaña desde la sociedad civil para aprobar una ley de acceso a la información pública.

Este proceso sumó más de diez años de lucha por parte de organizaciones de la sociedad civil y la academia, así como de diferentes liderazgos que abrieron el camino a la que ahora se conoce como Ley de Acceso a la Información Pública, a través de la cual se pretende que el acceso a la información pública pase de ser una mera disposición jurídica para convertirse en una práctica y una cultura del servicio público. El proceso de legislación sobre acceso a la información se materializó durante la gestión de Mauricio Funes, periodo en que la mencionada ley encontró una mayoría legislativa suficiente para ser aprobada³¹.

1.4.3. Proyectos de Ley de Acceso a la Información Pública

1.4.3.1. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) 2008-2009

Los partidos políticos, en especial los que participaron en las elecciones presidenciales, habían adquirido en el período electoral compromisos sobre la

³¹PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y otros, en *Acceso a la Información Pública: Manual para Periodistas*, El Salvador, 2013, p. 19.

promulgación de la LTAIP. El partido FMLN, que entraba por primera vez a ocupar el Ejecutivo, había presentado un proyecto de LTAIP desde septiembre de 2008, por lo que ya está comprometido con el tema. Por ello, la fracción de ARENA dio iniciativa al anteproyecto de LTAIP presentada por FUSADES y el IIDC, nueve días después de que se diera el cambio de gobierno, el 10 de junio de 2009.

La propuesta de ley que apoyó el Grupo Promotor, ahora con iniciativa legislativa, se remitió a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales con el número de expediente 1754-9-2008-2 para su estudio. En julio de 2009 el Grupo Promotor visitó a la Comisión para exponer los fundamentos de la propuesta y las principales diferencias con el proyecto del FMLN. Claudia Umaña, directora de DEL³², concluyó su presentación recomendando que ambas propuestas se debieran integrar en una sola, ya que se regían por los mismos principios.

Los diputados de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa solicitaron en dicha sesión que se organizara un seminario en el cuál se exponga con mayor profundidad los contenidos del acceso a la información pública. Así, el lunes 7 de septiembre de 2009, los diputados dedicaron una mañana para conocer de cerca las propuestas bajo su estudio. Al evento acudieron 68 personas, entre ellos, diputados de las diversas fracciones políticas, asesores legislativos y representantes de la sociedad civil, incluyendo los miembros del Grupo Promotor y de sus aliados clave³³.

³²Dirección de Estudios Legales de El Salvador.

³³**GRUPO PROMOTOR DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, Disponible en: <http://www.accesoinformacionelsalvador.org/documentos/proyectedeLeyFMLN.pdf>, sitio consultado el día 03 de marzo de 2015. Funde-Alac (Fundación nacional de desarrollo junto al Centro de Asistencia Legal Anti Corrupción).

En febrero de 2009, en plena campaña electoral, el entonces candidato a la presidencia por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Mauricio Funes Cartagena, se comprometió ante la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y Transparencia Internacional a “proteger y hacer efectivo el derecho ciudadano a la petición de cuentas, efectivo acceso a la información pública y crear una institución autónoma que se encargue de la protección de este derecho, con suficiente poder vinculante en sus decisiones”.

1.4.3.2. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC)

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) nace de un esfuerzo colectivo desde la sociedad civil salvadoreña, con el fin de garantizar un derecho humano fundamental: el derecho de todos los ciudadanos a tener acceso a la información en poder de las instituciones públicas, de manera oportuna, completa y veraz.

En El Salvador, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), ha participado en todas las etapas de formación de la Ley de Acceso a la Información Pública³⁴, desde la elaboración y presentación de una propuesta de ley, en conjunto con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) en octubre de 2008³⁵, pasando por la asistencia técnica brindada a la Asamblea Legislativa, el monitoreo de las discusiones que en dicha sede se sostuvieron, hasta la redacción de su texto final.

³⁴GRUPO PROMOTOR LTAIP, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña*, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Marzo 2010.

³⁵Presentación a la Asamblea Legislativa del Anteproyecto del LTAIP, 29 octubre 2008.

Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elaborado por FUSADES y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC), sección El Salvador, se presentó a la Asamblea Legislativa en Octubre de 2008, en pleno período pre electoral. La esperanza era que de esa manera la necesidad de aprobar una ley de transparencia pasaría a ser parte de los temas a tratar en las campañas electorales de diputados y de presidente.

El propósito se logró parcialmente. Ya que la mayoría de los partidos políticos incluyeron el tema en sus propuestas para las elecciones legislativa y presidencial.

A pocos meses antes de celebrarse las elecciones de marzo de 2009 representantes de la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) y la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER) se acercaron a FUSADES con la intención de apoyar la propuesta de ley y así lograr un mayor debate del tema. Sin embargo, lo que si se logró en este período fue llegar al convencimiento de que para lograr la aprobación de la ley en el corto plazo era imprescindible actuar de manera conjunta, distintos sectores de la sociedad civil.

1.4.3.3. Miembros del Grupo Promotor y Aliados por la Transparencia Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

FUSADES

IIDC

Universidad Doctor José Matías Delgado

Universidad Doctor José Matías Delgado, Instituto de Investigación Jurídica de

dicha universidad.

APES

ASDER

FUNDE

UCA

Periódico digital El Faro

Aliados por la Transparencia: ANEP, AMCHAM, ASI, Cámara de Comercio, Instituto de Auditoría Interna, Fundación Lidera, personas individuales, USAID/CASALS, CamposArt.

En Abril de 2009 se firmó la “Declaración del grupo promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” por nueve instituciones que representan diversos sectores de la sociedad salvadoreña³⁶. En dicho documento se hizo énfasis en que la promulgación de una ley de esta naturaleza es trascendental para la consolidación democrática de El Salvador; una participación ciudadana efectiva; la modernización del Estado y el control de las políticas públicas entre otros.

El camino por seguir es continuar la promoción del avance del derecho de acceso a la información pública en El Salvador. Se debe de monitorear de cerca el trabajo de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales con la finalidad de que el estudio de los Parlamentarios posibilite la emisión de la mejor ley posible en el corto plazo.

Es así como nace la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), que se basa en el principio de máxima publicidad, que ella misma define como el presupuesto que “la información en poder de los entes

³⁶DECLARACIÓN DEL GRUPO PROMOTOR DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, San Salvador, 2 de abril de 2009.

obligados es pública y su difusión es irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley”. Las leyes vigentes con anterioridad a la LAIP, que regulan la administración pública salvadoreña, en cambio, se rigen por un principio contrario. Es decir, que se presupone que la información en manos del Estado es reservada, salvo que la ley disponga lo contrario. Por tanto la aprobación de la LAIP modificó sustancialmente el sistema legal salvadoreño.

1.4.3.4. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA) 2009

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y la guía de implementación y comentarios que la acompañan, se presentan en cumplimiento del párrafo 9 de la resolución AG/RES 2514, que encomienda al Departamento de Derecho Internacional, en cooperación con el Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, y con la cooperación de los Estados Miembros y la sociedad civil, elaborar una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y una guía para su aplicación, de conformidad con los estándares internacionales en la materia³⁷. Dicha ley fue tomada en cuenta para la formulación de la LAIP en El Salvador.

1.4.3.5. “Borrador único” de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa

Después de la toma de posesión de los funcionarios electos en enero y

³⁷CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

marzo de 2009, hubo distintas propuestas de ley para regular lo relativo al acceso a la información y la transparencia. El FMLN y FUSADES (a través de la iniciativa legislativa del partido Alianza Republicana Nacionalista [ARENA]) presentaron sus propuestas, por lo que se conformó una delegación integrada por el asesor técnico de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, el asesor legal de la fracción del FMLN, el asesor legal de la fracción de ARENA y especialistas del GPLAIP para la integración de un solo documento.

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa, condensa en un “borrador único” dos proyectos originales de la ley que fueron introducidos, uno por la fracción parlamentaria del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en el año dos mil ocho; y el otro por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC), bajo el nombre de “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en dos mil nueve, siguiendo los postulados de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA).³⁸

Finalmente, la propuesta se presentó el 9 de noviembre ante la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. A partir de ese documento, se inició la fase final de su discusión y aprobación.

Es importante también destacar la convergencia de muchas instituciones y organizaciones de la sociedad civil que han comprendido que más allá de las ideas políticas de los gobernantes de turno, la transparencia y

³⁸Universidad Tecnológica de El Salvador, LEY-DERECHO-JURISPRUDENCIA, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Año 5, Número 8, Agosto 2013, p. 44.

el acceso a la información son necesidades permanentes y transversales. En ese sentido, la conquista de un derecho no necesariamente se da cuando se materializa en una ley, sino cuando tal legislación se convierte en parte del actuar diario en un sistema político, yendo más allá de una mera obligación jurídica, y pasando a ser conducta permanente, es decir, parte de la cultura política.

1.4.3.6. Creación de la Ley de Acceso a la Información Pública en El Salvador

La Ley de Acceso a la Información Pública, nace de un esfuerzo colectivo desde la sociedad civil salvadoreña, a fin de garantizar un derecho humano fundamental: el derecho de todos los ciudadanos a tener acceso a la información en poder de las instituciones públicas, de manera oportuna, completa y veraz.

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) entró finalmente en vigencia plena el 8 de mayo de 2012, constituyendo un avance significativo en materia de acceso a la información y transparencia, pues con ella el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía logró establecerse con procesos y autoridades claramente definidos para materializar efectivamente su cumplimiento, superando así la mera declaración de intención que establecían otros instrumentos legales.

Si bien la LAIP entró en vigencia en mayo de 2011, tuvo que transcurrir un período de un año para que finalmente se hiciera efectiva su aplicación debido a que las diferentes instituciones del Estado necesitaban de tiempo, entrenamiento y recursos para establecer las estructuras institucionales que la ley obliga para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública de

la población.

1.4.3.7. Síntesis

En particular, El Salvador, ha atravesado, desde el momento de La Ley de Acceso a la Información Pública problemáticas en el sentido de aplicación. El derecho a ser informado, tiene su origen en la libertad de expresión. Los organismos internacionales que se encargan de vigilar la libertad de expresión y sus respectivas leyes, deben estar vigilantes para que no se vulneren esos derechos que el ser humano ha ido poco a poco enarbolando a través de la historia. Así como la abolición de la esclavitud, el derecho a informar y la libertad de expresión, serán siempre la gota que derrame el vaso, cuando los gobiernos antidemocráticos desean censurarla o abolirla. Escribir sobre acceso a la información, en especial en el ámbito de El Salvador, se remonta, desde que se firmaron los Acuerdos de Paz en el año 1992. Tanto la libertad de expresión, como la libertad de información, que deben tener los medios de comunicación, fueron los que abrieron nuevos horizontes. Desde esa fecha a la actualidad, este año en particular 2013, es el que quedará en la historia, ya que, El Salvador tendrá un Instituto de Acceso a la información. Eso es algo indescriptible y esencial para que todos y todas sepan qué hace el Gobierno y todas las instituciones que nunca en la historia han presentado cuantas claras a la ciudadanía.

CAPITULO II: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

SUMARIO: 2.1 Delimitación conceptual del Derecho de Acceso a la Información Pública. 2.1.1 Elementos conceptuales del Derecho de Acceso a la Información. 2.2 Naturaleza del Derecho de Acceso a la Información Pública. 2.2.1 El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Individual. 2.2.2 El Derecho de Acceso a la Información como derecho colectivo. 2.2.3 Función individual y colectiva del Derecho de Acceso a la Información. 2.2.4 El Derecho de Acceso a la Información como condicionante para el ejercicio de la democracia representativa. 2.2.5 El Derecho de Acceso a la Información como condicionante para el ejercicio del derecho de la libre expresión. 2.2.6 El Derecho de Acceso a la Información como vía de exigibilidad de los derechos sociales (garantía social). 2.3 Los principios básicos del Derecho de Acceso a la Información Pública y su relación con los derechos constitucionales. 2.3.1 Principio de universalidad. 2.3.2 Principio de generalidad. 2.3.3 Principio de facilidad de acceso a la información. 2.3.4 Principio de igualdad. 2.3.5 Principio de máxima publicidad o máxima divulgación. 2.3.6 Principio de fundamentación. 2.3.7 Principio de oficiosidad. 2.3.8 Principio de garantía. 2.3.9 Gratuidad de la información. 2.4 Titulares y entes obligados del Derecho de Acceso a la Información. 2.4.1 El ciudadano como titular del derecho de Acceso a la Información Pública. 2.4.2 Toda persona como titular del derecho de acceso a la información. 2.4.2.1 Persona natural. 2.4.2.2 Menor de edad. 2.4.2.3 Persona Jurídica. 2.4.3 Entes obligados. 2.4.3.1 Los órganos del estado y sus dependencias 2.4.3.2 Las instituciones autónomas. 2.4.3.3 Las municipalidades. 2.4.3.4 Las sociedades de economía mixta. 2.5 Legitimación. 2.5.1 Legitimación activa. 2.5.2 Legitimación pasiva. 2.6 Elementos del derecho. 2.6.1 Como facultad de investigar. 2.6.2 Como facultad de acceder. 2.6.3 Como facultad de recibir. 2.6.4 Como facultad de difundir. 2.7 Límites del derecho. 2.7.1 En razón del interés y seguridad nacional. 2.7.1.1 Seguridad. 2.7.1.2 Orden público. 2.7.2 Para la protección de las personas. 2.7.3 Por razones del interés Social. 2.7.4 Información reservada y confidencial. 2.7.5 Protección de datos personales.

2.1. Delimitación conceptual del derecho de acceso a la información pública

Según el autor Santiago Díaz Cafferata: *“El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que*

*facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada*³⁹.

El autor destaca los siguientes elementos conceptuales: *El derecho de acceso como facultad*: El derecho de acceso a la información pública es un derecho subjetivo; esto es, una facultad de las personas que pueden hacer valer jurídicamente frente a terceros.

El ciudadano como titular de este derecho: El titular de un derecho, el sujeto activo de éste, es quien se encuentra facultado por el ordenamiento jurídico para exigir su cumplimiento, tanto frente al Estado como a los demás ciudadanos y, en última instancia, frente a los jueces que, en definitiva, resolverán una controversia en caso de que se plantee.

El derecho como consecuencia del sistema republicano de gobierno: Entiéndase que el derecho de acceso a la información pública es una consecuencia del sistema republicano de gobierno. En efecto, el sistema republicano exige necesariamente, para ser tal, la publicidad de los actos de gobierno, y de toda la actuación del gobierno. A su vez, la publicidad de los actos y de toda la actuación del gobierno exige necesariamente que se respete el derecho de acceso a la información pública. Como consecuencia lógica, el sistema republicano de gobierno exige necesariamente que se respete el derecho de acceso a la información

Según el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD): *“El acceso a la información pública es una de las dimensiones que indican el nivel de transparencia u opacidad en la gestión pública, junto con la rendición de*

³⁹**DIAZ CAFFERATA, Santiago**, “El derecho de Acceso a la Información Pública: situación Actual y propuestas para una ley”, en *Revista Lecciones y Ensayos*, No. 86, 2009, Buenos Aires, Argentina, p. 3. El derecho de acceso a la información pública es un elemento esencial del sistema republicano.

cuentas y la participación ciudadana. En este sentido, transparencia y acceso a la información no deben entenderse como sinónimos, sino más bien como términos complementarios. Así, se puede afirmar que no habrá gestión pública transparente sin acceso a la información pública para la ciudadanía, pero que esta no será la única dimensión que deberá valorarse en el momento de calificar la transparencia u opacidad de una gestión gubernamental”⁴⁰.

El derecho de acceso a la información pública es una figura relativamente novedosa, con configuraciones parcialmente distintas en los diferentes sistemas jurídicos que la han receptado. Tal como señala una de las autoras que se ha ocupado del tema, su justificación y sus alcances están en plena elaboración. Por ello, no es unívoca la referencia al término.

Según Víctor Abramovich y Christian Courtis: *“Este derecho es entonces la concreción en un ámbito específico del derecho a recibir Información, y constituye una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la Administración, y de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno. Se vincula además con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública por la que decididamente opta nuestra Constitución Nacional”⁴¹.*

Según la autora Beatriz Boza: *“La información pública se define como la información en poder del Estado. Las enormes implicancias de esta afirmación pueden verse con sólo identificar a las entidades que se encuentran dentro del organigrama estatal o dependen del presupuesto público. A modo*

⁴⁰**ANZORA, Mario**, *Acceso a la Información Pública: Manual para Periodistas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Salvador, 2013, p. 19.

⁴¹**ABRAMOVICH Víctor y Christian COURTIS**, *El acceso a la información como derecho*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2000, p. 8.

de ejemplo, sin embargo, se considera que la información pública incluye información legal, normativa y reglamentaria; información sobre el uso de los recursos públicos y el estado de las finanzas públicas; información administrativa sobre trámites, licencias, autorizaciones y permisos; información relativa a las investigaciones patrocinadas por el Estado; y cualquier otra información en poder del Estado⁴²”.

Verónica Gauchi Risso: *“el Derecho al Acceso a la Información es un conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades relativas a la educación, la ciencia y la tecnología, los derechos de autor, el patrimonio cultural, la promoción cultural de las artes y los medios de comunicación”⁴³.*

Se puede entonces, concluir, que el derecho de acceso a la información pública es: *la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada⁴⁴.*

De las diferentes concepciones que cada uno de los autores tienen del derecho de acceso a la información pública, es conveniente como grupo elaborar la siguiente definición: es la facultad de cada uno de los individuos que conforman al Estado, de acceder a la información de carácter público de

⁴²**BOZA Beatriz**, *Acceso a la Información del Estado Marco Legal y Buenas Prácticas*, Lima Perú, 2004 p. 4.

⁴³**GAUCHI RISSO Verónica**, “Derecho de Acceso a la Información Pública”, en *Métodos de Información*, No. 5, Vol. 3, 2012, Mar del Plata, Argentina, p. 167.

⁴⁴**BASTERRA, Marcela I.**, *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006, p. 10.

cada una de las Instituciones Gubernamentales, y de recibir la información solicitada de manera pertinente, eficaz y coherente con respecto a la misma, es un derecho inherente que no distingue raza, sexo, religión o ideologías políticas, sino que por el hecho de ser un individuo puedo hacer uso del mismo.

2.1.1. Elementos conceptuales del derecho de acceso a la información

Es un derecho de la persona: De ahí que el derecho de acceso a la información debe entenderse desde su sentido más prístino como un derecho de la persona, origen y fin de la actividad del Estado, y no como una gracia o favor de éste, ni de cualquier gobierno, que impone a todos los servidores públicos el correlativo deber de informar sobre sus actuaciones.

Es un derecho universal: Reconocido desde hace décadas el acceso a la información pública como un derecho universal, inviolable e inalterable, también en el país se ha admitido por la jurisprudencia su carácter de derecho fundamental, lo que le ha valido una doble protección tanto a nivel del derecho constitucional como internacional, merced a la ratificación de importantes instrumentos tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y más recientemente la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros.

Es un derecho llave: A través del ejercicio de este “derecho llave”, el periodista y la población en general tienen en sus manos un importante instrumento que les permitirá saber cómo se administran los recursos públicos y bienes del Estado, haciendo que todas las actuaciones de las autoridades a nivel nacional y local, se apeguen a la ley, bajo los criterios de apertura y

máxima publicidad, buscando con ello la profesionalización de la administración pública, mejorar la confianza ciudadana en el gobierno y fomentar la cultura de transparencia.

Es una derecho de gestión pública: El acceso a la información pública es una de las dimensiones de la gestión pública transparente, por lo que, con dificultad, una administración pública podrá calificarse de transparente si no cuenta con los mecanismos adecuados para brindar la información solicitada por la población o si pone trabas de cualquier índole para impedir el acceso a ésta, pues es solo a través del conocimiento que la ciudadanía puede ejercer un mejor control del funcionariado público. En este sentido, *“la transparencia se define como un valor democrático que incumbe a todos los ciudadanos y sectores de una sociedad, y no solo al Gobierno y sus dependencias”*.

Los autores Abramovich y Courtis, destacan los siguientes elementos⁴⁵: *Es un bien jurídico:* Uno de los ejes de definición del acceso a la información en tanto derecho ha tendido a presentarlo como correlato de la libertad de expresión. En este sentido, el abordaje que se hace del acceso a la información se sitúa en el plano de justificación de los derechos individuales, y más específicamente, en el marco de los llamados derechos de libertad o derechos-autonomía, dirigidos a sustentar el espacio de autonomía personal de los individuos y a permitirles la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión.

La información como bien directo: una primera variante del derecho de acceso a la información se refiere a los casos en los que el objeto central del reclamo es la información en sí misma. En estos casos, la información

⁴⁵ABRAMOVICH Víctor y Christian COURTIS, ob. cit., p. 9.

reclamada no tiene carácter instrumental, sino que el derecho se satisface con la obtención de los datos en cuestión.

Elementos que pueden relacionarse a ese elemento conceptual: a) *El derecho a la verdad como derecho a la información*: Uno de los desarrollos más recientes en materia de investigación de las violaciones a los derechos humanos cometidas en la pasada dictadura consiste en la conceptualización del llamado “*derecho a la verdad*”, es decir, el derecho de familiares de personas desaparecidas a conocer el destino de éstas, independientemente de las posibilidades de persecución penal. Como se ve, el objeto fundamental del reclamo se centra en la obtención de datos relativos a la conducta estatal.

b) *El hábeas data y el derecho de acceso a datos personales*: Está centrado en la propia información es el del derecho al acceso a datos personales almacenados en bancos de datos públicos, e incluso en bancos de datos privados destinados a proveer informes, incorporado.

c) *La libertad de investigación*: Se justifica simplemente como vía de obtención de datos es el derecho a la libertad de investigación, establecido en el art. IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Este derecho, entendido como generador de una obligación de colaboración por parte del Estado cuando el objeto de la investigación sean conductas, datos o políticas públicas, fue alegado exitosamente en la causa Tiscornia, en el que la Cámara Nacional en lo Contencioso administrativo Federal evalúa como elemento relevante para otorgar legitimación a los actores –el CELS y una directora de programa del CELS, profesora de la UBA– la inclusión en el estatuto del CELS del fin de “*realizar investigaciones y estudios en el ámbito de las relaciones entre el derecho y la sociedad dirigidos*

a la defensa de la dignidad de la persona humana en tanto miembro de la sociedad”⁴⁶. El tribunal justifica además la necesidad obtener la información en la participación de la referida institución junto a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en un programa de investigación, siendo que “parte de ella será utilizada para efectuar un informe anual”⁴⁷.

Como instrumento de otros derechos: Una segunda forma de entender el derecho a la información se orienta a conceptualizar la obtención de información no como fin en sí mismo, sino como instrumento de concreción de otros derechos, valores o principios. En estos casos la propia existencia del mecanismo de obtención de información, o bien de la obligación de otorgar información, tiene efectos preventivos o institucionales, independientemente del uso que se haga de la propia información.

De la definición anteriormente planteada se desprenden tres aspectos importantes que comprende dicha garantía fundamental: *El derecho a recibir información:* El derecho a recibir información incluye las facultades: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, b) la decisión de que poco se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar: El derecho a informar incluye: a) libertades de expresión y de imprenta, b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado: El derecho a ser informado incluye las facultades: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la información debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de manera íntegra todas las

⁴⁶GAUCHI RISSO Verónica, ob. cit., p. 168.

⁴⁷Ibídem, p. 168.

noticias, c) deben ser de carácter universal; o sea que la información es para todas las personas sin exclusión alguna⁴⁸.

2.2. Naturaleza del derecho de acceso a la información pública

2.2.1. El derecho de acceso a la información como derecho Individual

En términos generales, el derecho a la información, se convierte en una garantía individual, cuando en el ejercicio de este derecho un individuo en lo particular requiere información al Estado, pues le es necesaria para su propio beneficio, para el ejercicio de otro derecho. El objetivo que ha de cumplir la información y el sujeto que ha de ser su titular, es lo que marca la diferencia de si se está ante el ejercicio de una garantía social o una garantía individual.

El maestro Alfonso Noriega, quien por su parte: Identifica a las garantías individuales con los llamados “derechos del hombre”, sosteniendo que éstas garantías “*son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social*”⁴⁹.

Tal como lo han apuntado Abramovich y Courtis que tienden a potenciar el ámbito de autonomía de los individuos a los efectos de lograr su plena realización que se dará en función de la posibilidad de concreción del plan de

⁴⁸ ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Manual de derecho de la información*, 3ª edición., S.L.-DYKINSON, Madrid, 1997, pp. 54-60.

⁴⁹ NORIEGA C. Alfonso, citado por Ignacio BURGOA ORIHUELA, en *Garantías Individuales*, 35ª edición, Porrúa, México, 2002, p. 164.

vida elegido por cada individuo. Ciertos teóricos de la primera enmienda de la constitución americana defienden una postura según la cual la libertad de expresión debe ser valorada no como un medio sino como un fin en sí mismo.

En este contexto, el DIAP cumple la función de maximizar el espacio de autonomía personal, posibilitando ejercicio de la libertad de expresión toda vez que accediendo a mayor información se conocerán diversas de opiniones y voces que pueden influir o ser determinantes a la hora de elegir nuestro propio plan de vida. En efecto, al analizar el DAIP en el caso concreto de acceso a los archivos o bases de datos estatales cuando se quiere conocer información relativa a un dato personal si es posible la justificación del derecho individual de DAIP. Estando en juego el bien individual que significa el dato inherente a una persona obrante en los documentos estatales no es un derecho colectivo sino individual el que se prioriza.

Cuando frente al valor de la autonomía personal está en juego el deber del estado de propender a la efectiva realización de la misma el único límite aplicado al caso de la denegación de acceso a la información personal obrante en determinación estatal cuando medien razones excepcionales legitimadas por una ley fundamentada en la defensa nacional o el secreto del estado amplio de interés público por parte del estado.

2.2.2. El derecho de acceso a la Información como derecho colectivo

Otro enfoque del concepto de DIAP es considerarlo como un bien público o colectivo. En este sentido la tematización de la información no se limita a las dimensiones de tipo individual sino que cobra un marcado carácter público o social.

Funcionalmente este carácter público o social tiende a relevar el empleo instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional de los ciudadanos hacia cualquiera de los tres poderes del estado y hacia los órganos de control, tales como la auditoría general de la nación la defensoría del pueblo y entes autárquicos⁵⁰.

Hay sin duda una correlación entre esta concepción y la consideración del respeto de los derechos fundamentales como fuente de legitimidad del ejercicio del poder.

Sin embargo, algunos sostienen que los derechos colectivos no protagonizan un rol antagónico con los principios de autonomía de inviolabilidad y de dignidad de la persona sobre los cuales se basa una democracia liberal. No imponen un plan de vida independientemente de los deseos de las personas como lo hace el perfeccionismo. No desconocen los intereses de las personas subordinándolos a los intereses de un ente moral superior. No implican ninguna clase de determinismo.

Los derechos fundamentales (subjetivos y colectivos) convergen en el estado constitucional de derecho con su propia estructura y sistema de garantías pero teniendo entre sí una relación conceptual que se caracteriza por compartir idéntica jerarquía y fuerza normativa. Por este motivo cuando se colisionan derechos subjetivos con derechos colectivos entre sí, el punto de partida es la igualdad jerárquica y ante ello mediante el mecanismo de la ponderación una prevalecerá sobre otro conforme a las circunstancias fácticas que delimiten al caso concreto.

⁵⁰BASTERRA I., Marcela, ob. cit., pp. 16-17.

Para arribar a una definición de bienes colectivos resulta necesario clasificar conforme a su objeto de esta manera se tiene; a) incumbencia o interés social, entendido como aquello que interesa a una comunidad social en un espacio y un tiempo. b) incumbencia o interés general, que es aquel que sin llegar a implicar a toda la sociedad, detenta importancia cualitativa y cuantitativa para uno o más grupos; c) interés o incumbencia publica que implica que el estado asuma la protección y promoción de ciertos bienes.

Sin duda en el DAIP se advierten estas situaciones o incumbencias con lo que puede sostenerse que la información es un bien jurídico en algunos casos bien colectivo (la excepción estará dada cuando se acceda a la información estatal para conocer datos personales.

También está la clasificación desde la categoría del interés en donde se observan las siguientes clases: a) intereses plurindividuales homogéneos, el interés es individual. La legitimación es individual pero el interés es homogéneo y susceptible de una sola decisión y cada titular puede ejercer una acción individual y puede obtener una sentencia; b) intereses transindividuales colectivos (el titular del interés es el grupo el cual resulta legitimado para promover una acción en donde los efectos de la sentencia obligan al grupo); e) intereses transindividuales difusos (que importan a la sociedad en su conjunto o bien a una generalidad indeterminada de sujetos) también el DAIP encaja en esta clasificación dado que la situación a) es cuando se acceda a información personal que se encuentra en bases o ficheros estatales b) es cuando el DAIP lo ejerce una asociación; c) cuando el DAIP lo ejerce cualquier ciudadano en condición de tal⁵¹.

Alexy en una caracterización de los bienes colectivos sostiene que es

⁵¹Ibídem, pp. 16-17.

más fácil dar ejemplos de bienes colectivos que definir a los mismos. Así, afirma, por ejemplo que la seguridad colectiva es un prototipo bastante claro de bien colectivo porque, nadie que se encuentre en un territorio determinado puede ser excluido de su uso y, porque el uso de parte de una persona no impide ni afecta el uso por parte de la otra⁵². Sin embargo, el autor intenta formular una definición de bienes colectivos, estableciendo los tres elementos necesarios para que un bien revista carácter de tal: a) La estructura no distributiva de los bienes colectivos: un bien es un bien colectivo de una clase de individuos cuando conceptualmente, fácticamente o jurídicamente, es imposible dividirlo en partes y otorgárselas a los individuos, cuando tal es el caso el bien tiene un carácter no distributivo.

Los bienes colectivos son bienes no distributivos, b) El status normativo de los bienes colectivos; el carácter no distributivo no alcanza para conceptualizar al bien colectivo porque el mal colectivo también es no distributivo tal es el caso de una alta tasa de criminalidad aplicado este caso concreto. El último elemento es, c) Su fundamentación: el autor se interesa por dos tipos de fundamentación del bien colectivo: la de economía de bienestar, que se da cuando se intenta justificar ese bien como función de bienes individuales, utilidades, preferencia; y la de la teoría del consenso: con un criterio muy poco exigente, un bien colectivo está justificado si lo aprueban fácticamente todos, con un criterio más exigente, si la aprobasen todos en caso de que se dieran determinadas condiciones de racionalidad.

Se afirma que los derechos colectivos se caracterizan por la combinación de tres elementos: *titularidad*, *objeto* y *vínculo obligacional*. Por un lado, la forma específica que adquiere la *titularidad* determina que no sea

⁵²ALEX Y Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Traducido por Ernesto Garzón Valdez, 2ª. edición, España, 2002, p. 86.

expresada ni pertenezca exclusivamente a una persona en particular, sino que existe una concurrencia espontánea o pragmática de personas respecto de un bien. Por el otro, *el objeto* preciso del derecho que consiste en un bien que deviene en colectivo a partir de la aplicación de los criterios de distinción (objetivo, subjetivo y normativo). Por último, *el vínculo obligacional* entre el sujeto activo y el sujeto pasivo, que reconduce al concepto de obligación universal⁵³.

2.2.3. Función individual y colectiva del derecho de acceso a la información

El DAIP tiene una función individual o se ejerce como derecho individual cuando una persona solicita información o datos acerca de si misma de una base de datos o registros de cualquier dependencia estatal.

El derecho de acceder a sus propios datos, para tomar conocimiento y conocer su finalidad “su propia información” o la información en relación con los datos inherentes a su persona no es un “bien colectivo” no pertenece a la cosa pública aunque de hecho esos datos puedan estar en archivos estatales y tener la calidad de documento público⁵⁴. Para volver efectiva a la tutela de ese derecho se recurre a la garantía de habeas data. Es importante advertir que no solo se establece la obligación negativa por parte del Estado de no impedir el acceso a la información personal, sino también se genera al Estado la obligación positiva de suprimir, rectificar, actualizar o establecer confidencialidad sobre la información personal en caso de que esta sea errónea, inexacta, obsoleta, falsa o simplemente que sea calificada de información sensible.

⁵³ BASTERRA I., Marcela, ob. cit., pp. 20-22.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 23.

La información sobre datos personales también puede ser denegada por los responsables o usuarios de bancos de datos públicos, cuando de tal modo se pudieran obstaculizar actuaciones judiciales o administrativas en curso, vinculadas a la investigación sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias o previsionales, el desarrollo de funciones de control de la salud y del medio ambiente, la investigación de delitos penales y la verificación de infracciones administrativas. La resolución que así lo disponga debe ser fundada y notificada al afectado.

En los demás casos el DAIP es un derecho colectivo porque el bien requerido es un bien colectivo “la información estatal” pudiendo obviamente ejercerlo cualquier ciudadano del colectivo en forma individual o grupal sea una persona física o jurídica.

Aquí la información requerida no está relacionada con la información personal del requirente sino con el derecho del mismo de acceder a los documentos del Estado para controlar la gestión gubernamental en el momento en que lo considere necesario y para exigir al estado que cumpla con uno de los requisitos esenciales del sistema republicano de gobierno que es la publicidad de sus actos.

El derecho de acceso a la información pública al vincularse directamente con la publicidad de los actos de gobierno y el principio de transparencia de la administración debe ser entendido como instrumento indispensable para apuntalar el régimen republicano de gobierno. Este derecho es entonces la concreción en un ámbito específico del derecho a recibir información y constituye una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la administración y de la regla republicana de la publicidad de los actos de gobierno.

2.2.4. El derecho de acceso a la información como condicionante para el ejercicio de la democracia representativa

El libre acceso a la información es un requisito indispensable para el ejercicio de la democracia participativa. Es imprescindible el acceso al conocimiento de los actos de gobierno para luego ejercer los mecanismos de democracia semi-directa que las constituciones de los diferentes países consagran. No puede ningún ciudadano presentar un proyecto de ley en ejercicio del derecho de iniciativa popular, ni opinar en una consulta que se realice, en relación a un proyecto de ley u otra cuestión; si no puede acceder y conocer con anterioridad toda la información necesaria para formar parte de un acto importante y fundante de la democracia como es el ejercicio de la soberanía popular a través de la participación. El concepto de participación es amplio y ambiguo, y las decisiones no son necesariamente un producto del proceso legalmente admitido por la norma constitucional⁵⁵.

2.2.5. El derecho de acceso a la información como condicionante para el ejercicio del derecho de la libre expresión

El argumento del derecho a la libertad de expresión como correlativo del derecho al acceso a la información es quizá el más utilizado, lo que resulta claro de demostrar porque tiene como punto de partida el sistema interamericano y es adoptado, tal vez por una cuestión política, por los demás países de Latinoamérica⁵⁶. Es de mencionar que las democracias constitucionales comparten el principio de publicidad de los actos de gobierno. El derecho de libre acceso a la información producida por el Estado constituye un desprendimiento lógico de este principio. La publicidad de los actos que

⁵⁵ BASTERRA I., Marcela, ob. cit., p. 26

⁵⁶ *Ibidem*, p. 27

realiza el gobierno son un mecanismo de control del accionar de los gobernantes que tiene como contrapartida asegurar que el poder se derivará en un ejercicio responsable y no abusivo del mismo.

Existen ciertas teorías que justifican la libertad de expresión como una garantía del Estado democrático de derecho, Blassi asocia el derecho de libertad de expresión con el principio de control de los actos de gobierno. Si el gobierno debe ser controlado por medio de la publicidad de sus actos, es razonable que la publicidad de los mismos no quede al arbitrio o discrecionalidad del propio controlado, más bien al contrario, debe permitirse y facilitarse el acceso para aquellos que deben ejercer el control dentro del sistema los ciudadanos⁵⁷. Fiss considera al derecho de acceso a la información pública como con condicionante para el ejercicio del autogobierno. Es decir que la democracia es un ejercicio de autogobierno colectivo, el mismo exige la elección de cargos públicos que deberá realizar el pueblo, con un Estado receptivo a los intereses del mismo pueblo. Para poder ejercer la soberanía popular tal como se plantea, los ciudadanos dependen en buena medida de la información que reciban de determinadas instituciones, a fin de poder elegir cuáles son las políticas estatales, que consideran mejores y los candidatos que podrán llevarlas a la práctica⁵⁸.

Argumenta el mismo autor que la prensa en las sociedades modernas es la que aparece como la institución más apta para cumplir esa función, lo que además para cumplir su tarea con eficiencia necesita de cierta autonomía respecto al Estado⁵⁹.

⁵⁷ **BLASI, Vincent**, *"The checking value in First Amendment theory"*, American Bar Foundation Research Journal. Vol. 1, Nueva York, 1977.

⁵⁸ **BASTERRA I., Marcela**, ob. cit., p. 30.

⁵⁹ La autonomía debe ser de dos maneras: a) autonomía económica, y b) autonomía jurídica. Efectivamente la prensa no depende ni debe depender económicamente del Estado para su

En el ámbito del sistema interamericano el DAIP aparece como una precondition para el ejercicio en plenitud del derecho a la libertad de expresión. Durante la última Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), se aprobó la Declaración de Santiago, en la que se reitera la importancia de la libertad de expresión y se reconoce que “la democracia se fortalece con el pleno respecto a la libre expresión y el acceso a la información”.

En la misma Asamblea pero con resolución 1932 se aprobó que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y de promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva⁶⁰.

2.2.6. El derecho de acceso a la información como vía de exigibilidad de los derechos sociales (garantía social)

De acuerdo a Jellinek, citado por Ignacio Burgoa, se presenta lo siguiente: Clasifica las “garantías del derecho público” en garantías sociales, tales como la religión, las costumbres, las fuerzas culturales y, en general, los elementos diversos que se dan en la dinámica de la sociedad⁶¹.

La garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos

financiación, la que siempre es conveniente que sea a través de particulares, para reducir al mínimo la posibilidad de manipulación de información por parte del Estado, rasgo inevitable en los Estados autoritarios. También debe ser dotada ésta función de informar en un Estado democrático del grado de autonomía necesaria desde el punto de vista jurídico a fin de limitar la capacidad de aquél para silenciar a sus críticos y a la oposición a través de procesos jurídicos.

⁶⁰BERTONI, Eduardo A., “Más información es más democracia”, *La Nación*, Notas, 2003, p. 15.

⁶¹JELLINEK George citado por: Ignacio BURGOA ORIHUELA, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Porrúa, México, 2002, p. 162.

clases sociales económicamente diferentes desde el punto de vista general e indeterminado, o entre dos individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases, en lo que respecta a las garantías sociales, el estado tiene una injerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficioso e imperativo de las mismas; mas también es cierto que ni el Estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede en las garantías individuales.

Claro está que la entidad estatal y sus autoridades todas tienen el deber de observar las garantías sociales como todo orden jurídico; pero dicho deber no es impuesto como consecuencia de una obligación nacida inmediatamente de una relación jurídica en que aquellas sean sujetos pasivos, sino como efecto de la constitucionalidad y legalidad que toda actuación autoritaria debe presentar⁶².

En cuanto al derecho a la información se refiere, Jorge Carpizo McGregor, lo expone de la siguiente manera: *“El derecho a la información es una “garantía social” cuyo titular es la sociedad; este derecho significa que la información no se manipule, sea objetiva, no se deforme y contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y la enriquezca”*⁶³.

En este orden de ideas, se deduce, que el derecho a la información se convierte en una garantía social cuando los ciudadanos o gobernados, en su conjunto, necesitan de cierta información en poder del Estado para la correcta toma de decisiones. Este derecho cobra auge y requiere de su delimitación a partir del surgimiento de la llamada sociedad de la información, y del desarrollo

⁶²BURGOA ORIHUELA, Ignacio, ob. cit., p. 709

⁶³CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *El Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003, p. 173

de los diversos medios de comunicación. Es esa parte de la sociedad, que desea estar informada, la que ésta en su conjunto, ejerciendo ese derecho; ya sea, porque se encuentre en su calidad de elector, de profesional de la información o de ciudadano interesado en la vida pública y no tanto porque le interese un hecho o información, en específico, que solo le sea útil en lo particular y necesario para el posible ejercicio de sus derechos.

2.3. Los principios básicos del derecho de acceso a la información pública y su relación con los derechos constitucionales

El presente análisis de la situación del derecho de acceso a la información se estructura en torno a aquellos principios que deben regir en una legislación para tener ésta una efectiva protección de este derecho.

Estos principios se han derivado de un estudio comparativo de la legislación y la práctica en más de 80 países del mundo así como de la nueva Convención del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Públicos de 2008⁶⁴.

Es de importancia mencionar que dichos principios están inmersos en cada uno de los Artículos que conforman la LAIP, correspondientemente, por lo que a nuestro punto de vista están íntimamente relacionados unos con otros, con esto no se quiere decir que signifiquen lo mismo pero en sus particularidades y características se asemejan en unos con otros, por lo que en el desarrollo de este apartado podrá apreciarse, cuales principios, a nuestro criterio destacan elementos similares que al unirlos crean uno solo sin perder

⁶⁴**ACCESS INFO EUROPE**, “El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos”. Disponible en <http://busturieginez.blogspot.com/2012/03/el-derecho-de-acceso-la-informacion.html>, sitio visitado el 7 de abril de 2015.

su autonomía.

En virtud de lo anterior es necesario mencionar que los principios en el presente apartado no están divididos de acuerdo a los principios que el legislador le otorga en el Art. 60 y siguientes de la LAIP, si no que han sido adaptados de acuerdo a los principios generales del Derecho, para un mejor desarrollo del tema, a nivel general y especial.

2.3.1. Principio de universalidad

El derecho a la información es un derecho de toda persona, que debe aplicarse sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante y que debe poder ejercerse sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

La universalidad de los derechos humanos está muy relacionada con la esencia jurídica natural y moral de dichos derechos; por eso los derechos fundamentales se mantendrían interdependientemente de que fueran o no reconocidos por el sistema positivo del Estado.

Si se administra la universalidad, lo primero que se debe hacer es sacar a los derechos humanos fuera del ámbito del sistema jurídico positivo, llevándolos así a una moralidad genérica que respalde al conjunto de derechos, de esta forma la moralidad de los derechos, lleva necesariamente a la idea de dignidad humana, a los grandes valores de libertad, igualdad, seguridad y solidaridad.

Así, pues, la universalidad se formula desde la vocación moral única de todos los hombres, que deben ser considerados como fines y no como medios

y que deben tener unas condiciones de vida social que les permita libremente elegir sus planes de vida (su moralidad privada)⁶⁵.

El derecho a la información es un derecho de toda persona, que debe aplicarse sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante y que debe poder ejercerse sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.

Es el caso que en la Ley de Acceso a la Información Pública no está reconocido de manera literal, como principio de Universalidad sino más bien como principio de Igualdad, regulado en el Art. 4 apartado de la LAIP, que reza: *igualdad: la información pública debe ser brindada a sin discriminación alguna.*

Por lo que, además, estos principios están íntimamente ligados al principio de generalidad, debido a que así como la información pública será brindada sin discriminación a las personas solicitantes, será aplicado a los entes pertinentes o de los que se necesite saber algún tipo de información. Debido a que el derecho de acceso se aplica a todas las entidades públicas, también se verán obligadas a asegurar el correcto disfrute de este derecho todas aquellas entidades privadas y personas naturales que ejerzan cualquier autoridad administrativa, realicen funciones públicas u operen con fondos públicos.

Es importante destacar que en la mayor parte de los casos, los principios obtenidos son mediante generalizaciones sucesivas de las normas particulares por lo que resulta imposible considerar que, cuando llegan a cierto

⁶⁵SANCHEZ T. Ángel y Isabel HOYO S., *Principios Generales del Derechos I*, DYKINSON, Madrid, 2014, p. 72.

grado de generalidad, cambien de naturaleza es decir, dejen de ser normas; y aun admitiendo que algunos principios no se obtengan de normas particulares mediante generalización, si no que se den de modo inmediato, en todo su alcance general, siendo esto que además de ser especial⁶⁶.

2.3.2. Principio de generalidad

El derecho de acceso se aplica a todas las entidades públicas (Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial y otros entes públicos). También se verán obligadas a asegurar el correcto disfrute de este derecho todas aquellas entidades privadas y personas naturales que ejerzan cualquier autoridad administrativa, realicen funciones públicas u operen con fondos públicos.

2.3.3. Principio de facilidad de acceso a la información

Uno de los grandes retos del derecho a la información, es el reconocimiento de la libertad de acceso como una de las modalidades de ejercerlo, más no así como sinónimo, toda vez que entenderlo de ésta manera sería limitarlo. Tampoco se puede limitar entendiéndolo sólo como la facultad de tener a la mano la información que se solicita para el mero estudio en las oficinas de información. El acceso, es además la facultad de todo individuo de acceder a los archivos públicos, lo que se traduce a entrar al lugar en donde se encuentra resguardada la información. Lo que representa por tanto una obligación de quienes la resguardan, en dar una debida orientación al solicitante, para lograr su consulta, así como para que éste la pueda entender.

Todos los órganos públicos estarán obligados a establecer sistemas

⁶⁶DAVALOS, José, *Los principios Generales del derecho en la interpretación del derecho de trabajo*, México, p. 383.

internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir la información. En general, las dependencias deben designar a un individuo responsable de tramitar las solicitudes, subsanar deficiencias en la solicitud y, en general, garantizar el cumplimiento de la ley⁶⁷.

Mismo principio que está ligado al principio de disponibilidad, regulado en el Art. 4 apartado b. de la LAIP, el cual literalmente dice: “*disponibilidad: la información pública debe estar al alcance de los particulares*”. Es por ejemplo que el principio de disponibilidad es definido en el Programa de La Haya como aquél que permite que, en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado⁶⁸.

En el sistema jurídico actual, este principio indica, que toda la información que se necesite, mientras no tenga calidad de confidencial de acuerdo a lo estipulado en la LAIP, debe ser de inmediata disposición, la LAIP brinda las respectivas definiciones de información confidencial y restringida, mismas que son excepciones a dicho principio. Además, dicho principio está íntimamente relacionado con el principio de fundamentación el cual protege a los solicitantes ante las denegaciones de acceso a la información, mismas que deben ser limitadas y estar debidamente motivadas. Las denegaciones de acceso a la información deben estar justificadas y tener un carácter limitado.

⁶⁷**SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL**, Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, Coahuila, México, 2013, p. 12

⁶⁸**MARTINEZ PEREZ, Fernando y María POZA CISENEROS**, *El principio de Disponibilidad: Antecedentes Penales y Convenio del Prum*, 5ª. edición, Consejo General del Poder Judicial, España, 2013, p. 5

La ley debe establecer el principio de acceso parcial: Cuando un documento contenga información solicitada junto con otra información que afecte a uno de los límites establecidos por la ley, la entidad tendrá que separar la información reservada de la que pueda entregar al solicitante, pero no podrá negar el acceso a toda la información. Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar con plenitud que las excepciones a este principio son: La información reservada, Art. 6 apartado e y Art. 19 y siguientes; todos de la LAIP.

La información confidencial, Art. 6 apartado f y Art. 24 y siguientes; todos de la LAIP

Es importante destacar que el derecho de acceso a la información pública, en *lato sensu*, el derecho a la información es un derecho fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informado. Aquí en este concepto está intrínsecamente relacionado el principio de disponibilidad, ya que si tengo derecho a ser informado, tengo derecho a que la información solicitada esté disponible, mientras no tenga ningún régimen de excepción claro, lo cual es expresado mediante el concepto de *strictu sensu*, este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad y como todo derecho se encuentra sujeto a limitaciones, es decir, conforme a lo establecido, el derecho a la información será garantizado por el Estado⁶⁹.

Debe tomarse este principio y relacionarlo además con el principio de Prontitud, mismo que está regulado en el Art. 4 apartado c. de la LAIP, el cual dice: "*prontitud: la información pública debe ser suministrada con presteza*". Debido a que así como debe de ser facilitado el derecho de acceso a la

⁶⁹GARCIA GONZALEZ, Aristeo, *La protección de datos personales en el ámbito judicial: el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán*, Institutos de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 8

información pública debe de ser suministrado lo más pronto posible, y en los plazos que la ley establece.

2.3.4. Principio de igualdad

El ente correspondiente tiene la obligación de ayudar a los solicitantes. Asimismo cada entidad pública y privada tendrá que designar uno o más funcionarios como Responsables de Información.

El Responsable de Información deberá recibir y gestionar las solicitudes, asistirá a los solicitantes en el ejercicio de este derecho, y fomentará el uso del derecho de acceso a la información dentro de su institución.

2.3.5. Principio de máxima publicidad o máxima divulgación

El Principio de Publicidad o de Máxima Publicidad, es concebido por algunos juristas como la obligación del Estado de publicar por medios, principalmente electrónicos, la mayor cantidad de información que tiene a su resguardo, a fin que el ciudadano la tenga a su disposición, sin necesidad que medie un trámite de solicitud.

Bajo el Principio de Máxima Publicidad, existe cierta información que es de interés general para todas las personas. Por tal efecto, el legislador debe establecer determinada información cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa.

Este principio determina como efecto secundario la transparencia de la función pública; esto es, a mayor información disponible de manera oficiosa se

tendrá un gobierno con mayor apertura informativa, de igual forma mayor información de oficio menos solicitudes de información⁷⁰.

El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, dicho principio se encuentra en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, tanto la Corte Interamericana como la CIDH han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el 'principio de máxima divulgación'⁷¹. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) ("Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información") del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, "*toda información es accesible en principio*"⁷². El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones⁷³. Además el principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones.

Dicho principio está regulado en el Art. 4 de la LAIP, el cual dice: "*máxima publicidad: la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley*"; el cual está relacionado con el Art. 5 del mismo cuerpo normativo que

⁷⁰VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, y otros, *Derecho de Acceso a la Información Pública en México, Indicadores Legales*, 2ª. ed., Limac., México, 2005, p. 16.

⁷¹CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Serie C No. 151, párr. 92. Sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006.

⁷²COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano, Relatoría Especial para la libertad de expresión*, 2ª. edición, 2012, p. 4

⁷³*Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf. Sitio visitado el 15 de mayo de 2015.

hace referencia a la prevalencia del criterio de máxima publicidad, mismo que dice: “*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*”.

Este mismo, es también llamado principio de máxima divulgación mismo que ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones⁷⁴.

En virtud de este principio, la Asamblea General de la OEA, en su Ley Modelo sobre el Acceso a la Información ha reconocido que “*el derecho de acceso a la información está basado en el principio de máxima divulgación de la información*” y, en consecuencia, “*las excepciones al derecho de acceso a la información deberán ser claras y específicamente establecidas por la ley*”⁷⁵. De este principio se derivan las siguientes consecuencias⁷⁶: Toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada.

El derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; y ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. El principio que establece que el derecho al acceso a la información es la regla

⁷⁴COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, ob. cit. pp. 5 y 8.

⁷⁵OEA, ASAMBLEA GENERAL, Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), Párrs. 3-4, de fecha 8 de junio de 2010, a través de la cual acoge una “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información”. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf. Sitio visitado el 22 de febrero de 2015.

⁷⁶COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, ob. cit., p. 8.

y el secreto la excepción, se encuentra contemplado en casi la totalidad de los países que regulan el DAIP. La publicidad como regla se encuentra prevista en los ordenamientos jurídicos de todos los países⁷⁷.

2.3.6. Principio de fundamentación

En las resoluciones emitidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública y las oficinas de Acceso a la Información de los entes obligados, cuando se trate de las denegaciones de acceso a la información, éstas deben ser limitadas y estar debidamente motivadas. Las denegaciones de acceso a la información deben estar justificadas y tener un carácter limitado. La ley debe establecer el principio de acceso parcial: cuando un documento contenga información solicitada junto con otra información que afecte a uno de los límites establecidos por la ley, la entidad tendrá que separar la información reservada de la que pueda entregar al solicitante, pero no podrá negar el acceso a toda la información.

2.3.7. Principio de oficiosidad

Las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público información sobre sus funciones y gastos sin que sea necesario realizar una solicitud, deben poner a disposición del público un registro de todos los documentos que poseen y deben asegurar el acceso fácil y gratuito a la información sobre sus funciones, responsabilidades, gastos, y aquella información trascendente que les corresponda, sin necesidad de que esta información les sea solicitada. Dicha información debe ser actual, clara, y estar escrita en lenguaje sencillo. Este principio está íntimamente ligado con el

⁷⁷COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, ob. cit., pp. 5-8

principio de Rendición de Cuentas, regulado en el Art. 4 apartado h. de la LAIP, el cual literalmente dice: “*Rendición de cuentas: Quienes desempeñan responsabilidades en el Estado o administran bienes públicos están obligados a rendir cuentas ante el público y autoridad competente*”. Mismo que está relacionado con los arts. 10 al 18 de la LAIP.

En resumen, el derecho de acceso a la información se constituye como herramienta legal para alcanzar la transparencia de los actos del Estado como así también como medio de fiscalización y participación efectiva de todos los sectores de la sociedad sin discriminación. Propiciar y promover el acceso a la información de los sectores más empobrecidos de las sociedades del hemisferio habilitaría su participación activa e informada sobre el diseño de políticas y medidas públicas que afectan directamente sus vidas.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana⁷⁸ destaca la importancia de “*la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa*” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

Asimismo, la Carta afirma que “*...la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo... es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia*”, por lo que invita a los Estados Parte a “*...promover y fomentar diversas formas de participación (ciudadana)*”.

⁷⁸CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA, de fecha 11 de septiembre de 2001, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú. Ver especialmente arts. 4 y 6.

2.3.8. Principio de garantía

El derecho de acceso a la información debe estar garantizado por un órgano independiente. Asimismo este órgano se encargará de promover el conocimiento de este derecho entre los ciudadanos así como de impulsar su desarrollo en nuestra sociedad.

2.3.9. Gratuidad de la información

Este principio va en función, que toda la información esté en posesión de los sujetos obligados por una ley, es considerada como un bien público, por lo tanto, toda persona que desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita, sin que esto impida que al sujeto obligado el poder cobrar una cuota de recuperación por la reproducción de la información, dejándose la opción de la consulta directa por parte del solicitante⁷⁹. Principio que está regulado en el Art. 4 de la LAIP, en el apartado g, que establece: “*Gratuidad: el acceso a la información debe ser gratuito*”.

Según el derecho comparado por este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información⁸⁰.

El mismo Art. 61 de la LAIP, menciona en el inc. 1º que: “*La obtención y consulta de la información pública se regirá por el principio de gratuidad, en virtud del cual se permitirá el acceso directo a la información libre de costos*”.

Según lo regulado en nuestro sistema jurídico este principio tiene

⁷⁹VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, Et. Al., ob. cit., p. 22.

⁸⁰PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 156, elaborado por el Congreso de Colombia, 2011.

excepciones mismas que consisten en: La reproducción y envío de la información, en su caso, será sufragada por el solicitante, si bien su valor no podrá ser superior al de los materiales utilizados y costos de remisión. Art. 61 inc. 2º LAIP. En caso de copias certificadas, se aplicarán las tasas previstas en las leyes especiales. Art. 61 inc. 3 LAIP.

2.4. Titulares y entes obligados del derecho de acceso a la información

Ahora bien, se tiene conocimiento que la Ley no distingue ningún tipo de categorías con respecto a los titulares del derecho de acceso a la información pública, pero para un mejor análisis de tema lo desarrollamos otorgándoles la categorías que son mencionadas por las leyes correspondientes, que como entes individuales o colectivos, son personas, nada más que de acuerdo a la calidad jurídica de las mismas, tienen otro tipo de clasificación.

Es importante en este apartado destacar los siguientes conceptos: Titular: facultad de una persona de exigir de otra el cumplimiento de un determinado deber, y en caso de incumplimiento, reclamar una sanción contra el responsable, así como también de exigir de las otras personas el cumplimiento de los deberes genéricos de respetar los derechos propios como la vida, la libertad, la propiedad, etc., en virtud de las normas jurídicas que prevén sanciones para el caso de incumplimiento, al tiempo que habilitan a realizar todo acto que no esté prohibido y todo aquel acto jurídico para el que se tenga capacidad legal⁸¹. Mismo concepto que tiene respaldo normativo en la LAIP en el art. 1 y 9, por lo que se puede decir con certeza que los titulares de dicho derecho son: todas las personas, por si o por medio de su representante.

⁸¹SUAREZ ELOY, Emiliano, *Introducción al Estudio del Derecho*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2002, p. 101

Obligación: se da el nombre de obligación a todo vínculo jurídico en virtud del cual una persona debe realizar una prestación en favor de otra. Los elementos separados de la noción de obligación, que unidos por el vínculo ofrecen la sustancia y las condiciones de existencia del concepto⁸². Su más antigua aparición es remitida a la Ley de las Doce Tablas⁸³.

Entes obligados: Los sujetos obligados son todas las organizaciones que deben cumplir con la LAIP. Son sujetos obligados todos los organismos públicos o privados que reciban, administren o apliquen recursos públicos estatales o municipales⁸⁴. Mismo concepto que tiene respaldo normativo en la LAIP en el Art. 7 y 8, mediante el cual es posible conocer que los entes obligados son: órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general.

2.4.1. El ciudadano como titular del derecho de acceso a la información pública

Antes de determinar por qué el ciudadano es titular del derecho de acceso a la información pública es importante mencionar que es ciudadano, el Diccionario de la Lengua Española lo define de la siguiente manera: Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. Significado que es tomado con fines generales e ilustrativos.

⁸²CUBIDES CAMACHO, Jorge, *Obligaciones*, 5ª. edición, Bogotá, 2005, pp. 33 y ss.

⁸³ANTEQUERA, José María, *Historia de la Legislación Romana*, Madrid, 1883, pp. 286 y ss.

⁸⁴INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO, disponible en http://www.itei.org.mx/v3/?seccion=sujetos_obligados, sitio visitado el 20 de febrero de 2015.

El Art. 9 de la LAIP, establece quienes son los titulares de dicho derecho, tema que fue establecido en el apartado anterior, por lo que se puede relacionar el Art. 71 de la Constitución de la Republica de El Salvador que dice: Son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años; por lo que dicha situación indica que todas las personas mayores de dieciocho años de edad, pueden acceder a dicho derecho por adherencia.

2.4.2. Toda persona como titular del derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal. En consecuencia, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana.

En este sentido, la Corte Interamericana ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana, en los términos que se explican más adelante⁸⁵.

Por otra parte, quien accede a información bajo control del Estado tiene, a su vez, derecho a divulgar la información en forma tal que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla⁸⁶. El derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas

⁸⁵**Corte I.D.H.**, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; **Corte I.D.H.**, *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 197.

⁸⁶**COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA,ob. cit.** p. 5. Y p. 7.

simultáneamente por el Estado⁸⁷.

2.4.2.1. Persona natural

Es el ser humano mismo, sin importar su género, raza o posición social mientras que la persona moral es la agrupación o entidad constituida primariamente por un grupo de seres humanos, con el objetivo de alcanzar o cumplir fines que por su naturaleza sobrepasan las posibilidades individuales, o bien que requieren de esta unión de varios sujetos para cumplir de mejor manera los objetivos a alcanzar.

De acuerdo al Art. 52 C.C.⁸⁸, son personas naturales todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.

Son personas, en primer lugar, y por excelencia, todos los seres humanos, hombres y mujeres, sin hacer distinción en cuanto a nacionalidad, casta, raza o cualquier otro género de diferencia que históricamente pudo haber tenido alguna trascendencia⁸⁹.

2.4.2.2. Menor de edad

El Artículo 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece que toda persona tiene derecho a solicitar información generada, administrada o

⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 77. Corte I.D.H., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 197.

⁸⁸ CÓDIGO CIVIL, Decreto Ley, sin número, de fecha veintitrés de agosto de mil ochocientos cincuenta y nueve.

⁸⁹ LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Nociones de Derecho Civil Patrimonial e Introducción al Derecho*, 7ª Ed., Dykinson, 2012, p. 1.

en poder de las instituciones, a partir de esa premisa y tal como lo desarrollamos anteriormente, dicho enunciado incluye a los menores de edad, es así como también el Art. 66 establece que “*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*”. Además en el mismo artículo se establece que “*será obligatorio presentar documento de identidad. En caso de menores de dieciocho años de edad, se deberá presentar el respectivo carnet de identificación personal o, a falta de éste, cualquier documento de identidad emitido por entidades públicas u organismos privados*”.

En ese sentido, se puede acotar que los menores de edad pueden solicitar información a las Unidades de Acceso a la Información, con el requisito que en lugar de presentar el Documento Único de Identidad, deben de presentar su carnet de identificación el cual puede ser su Carnet de Menoridad extendido en las Alcaldías Municipales o el Carnet de su Centro de Estudios etc.

2.4.2.3. Persona Jurídica

Es el ente ficticio resultante de la asociación de dos o más personas, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones y de ser representado legalmente.

Es decir que se trata de un *ente ficticio* porque es un ser producto de la razón, que no es susceptible de ser percibido por la vía de los sentidos⁹⁰.

Es el *resultado de la asociación de dos o más personas* porque para

⁹⁰**ATRIA LEMAITRE, Fernando**, “Derecho Privado: Derecho Civil. Derechos Reales”, en Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, Facultad de Derecho, edición Nº 1, Peñalolén, Chile, año 2004, pp. 21 a 56.

conformarla se necesitan que dos personas se asocien para que surja un ente jurídico nuevo *capaz de ejercer derechos y obligaciones* porque ésta es la razón principal por la que se le reconoce personalidad jurídica, para que sea el destinatario de la regulación de la norma ejerciendo derechos subjetivos y deberes jurídicos y *de ser representado legalmente*, porque siendo la persona jurídica un ente ficticio necesita de una persona de carne y hueso que a su nombre y representación, actúe por ella, siendo llamado este Representante Legal⁹¹.

En síntesis, los requisitos básicos para la formación de la persona jurídica son: Que surja como una entidad distinta e independiente de los elementos que la componen y que le sean reconocidos por el Estado derechos y obligaciones propias de ella y no privativas de los miembros componentes⁹².

2.4.3. Entes obligados

2.4.3.1. Los órganos del estado y sus dependencias

Es notorio que en la división de poderes, al igual que en otras instituciones de derecho público, el término no corresponde exactamente al contenido; “la división de poderes” no es, propiamente tal división, sino más bien distribución de facultades de las instituciones de órganos jerarquizados del Estado-poder o soberano. Tomando la expresión en un sentido literal, ni existe ni podrá existir jamás.

Es Locke el primero que examina la teoría de la separación de los

⁹¹ALESSANDRI y SOMARRIVA, *Derecho civil, Parte especial*, tomo II, Nascimento, Santiago de Chile, 1941, p.45.

⁹²ALESSANDRI RODRÍGUEZ, **Fernando**, *Partición de bienes*, versión actualizada de VODANOVIC, Antonio, 5ª ed., ConoSur, Santiago de Chile, 1999, p. 13.

poderes y estos como instituciones representativas de la soberanía nacional, y de garantía de la libertad en su “*Essayon civil government*”, juzgando que el poder legislativo y ejecutivo deben de estar separados, colocados en distintas manos⁹³.

Para Montesquieu, la doctrina de la separación de poderes nace como un sistema de relaciones públicas que garantizan la libertad; la libertad política no consiste, según opina el autor en su libro “*Espíritu de las Leyes*”, en hacer lo que se quiere; la libertad ya era conocida por los romanos y griegos, como un estado en que todos los individuos deben estar sujetos a la ley, puesto que la ley es más poderosa que los individuos⁹⁴.

Tiene por objeto, en el marco del derecho de acceso a la información acceder a los actos y resoluciones de los órganos de la administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, además de a la información elaborada con presupuesto público y toda otra que obre en poder del Estado⁹⁵.

La definición de órgano público se basará en el tipo de servicio prestado más que en designaciones formales. Deberá, pues, incluir todos los niveles del Estado, incluidos la administración local, los órganos de Estado y las entidades privadas que realizan funciones públicas. También habría que incluir a las entidades privadas que manejen información cuya divulgación pueda disminuir

⁹³ **ALVAREZ GENDIN, Sabino**, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, Casa Editorial Bosch, Barcelona, España, 1958, p. 22.

⁹⁴ **RUIZ DEL CASTILLO, Vid**, *La doctrina de Montesquieu*, Valor Actual, Publicaciones de la R.A. de C.M. y P., pp. 21 y ss.

⁹⁵ **STEINMEYER ESPINOSA, Alfredo**, “¿Permite el derecho de acceso a la información pública, el acceso a datos personales?”, *Serie Bibliotecología y Gestión de Información*, N° 79, Universidad Tecnológica Metropolitana. Dr. Hernán Alessandri, Chile, Febrero 2013, p. 79.

el riesgo de dañar algún interés público⁹⁶.

Los órganos públicos tienen el deber de divulgar información y toda persona tiene el correspondiente derecho de recibirla. Todas las personas presentes en el territorio de un país gozarán de este derecho. Su ejercicio no dependerá de que se demuestre un interés específico en la información.

Según la Ley de Acceso a la Información Pública los sujetos pasivos en el capítulo II, el cual establece los entes obligados en su art. 7 expresando: *“están obligados al cumplimiento de esta ley los órganos del Estado, sus dependencias las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general. Se incluye dentro de los recursos públicos aquellos fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, a menos que el Convenio o Tratado determine otro régimen de acceso a la información pública”*.

2.4.3.2. Las instituciones autónomas

El surgimiento de personas jurídicas que forman parte del Estado-Persona obedece a diversas razones que tienen el denominador común de la necesidad pública: mejor organización, especificidad de competencias, lograr una mejor gestión de ciertas funciones, hacen conveniente descentralizar la personalidad jurídica. Tales entes tiene la misma organización pública, sectorialmente dotada de personalidades jurídicas específicas. Cuando se

⁹⁶BOZA, Beatriz, *Acceso a la Información del Estado Marco Legal y Buenas Prácticas*, CAD Ciudadanos Al Día, Lima, Perú, p. 4.

habla de Instituciones autónomas se hace referencia a la descentralización administrativa, la cual se puede definir como la transferencia a diversas corporaciones u oficios, parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado. Implica distribuir o ubicar en diversos puntos las cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común.

En El Salvador, la relación al servicio que engloba a las instituciones autónomas como ANDA, CEL, ISSS, UES etc., ya que poseen autonomía según el servicio que prestan.

La autonomía funcional les confiere a las instituciones autónomas independencia en materia de gobierno y administración. Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia solo podrán emanar de sus juntas directivas, y ninguna podrá serles impuesta por el poder ejecutivo ni desconocida por él; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes y de sus reglamentos internos⁹⁷.

2.4.3.3. Las municipalidades

Una característica de las Municipalidades es su autonomía, la cual puede definirse como la potestad que dentro de un estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, y como segunda acepción es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie⁹⁸.

Tal como lo establece el Artículo 2, del Código Municipal: *“El Municipio*

⁹⁷VARGAS, Ismael Antonio, Revista de Ciencias Jurídico-Sociales, Universidad de Costa Rica, Nº 1, Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, 1956.

⁹⁸FERNANDEZ RUIZ, J., *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2006, p. 39.

constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”.

Los municipios son un ejemplo de la descentralización administrativa, ya que se otorgan facultades, potestades o competencias a entes dotados de personalidad jurídica propia distinta del estado. El municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en el Código Municipal.

Es por ello que estos son claves en el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, debido a que los municipios desempeñan una actividad administrativa muy amplia como por ejemplo las ordenanzas municipales, presupuesto, registros públicos y los acuerdos del Consejo Municipal, los cuales tienen una gran relevancia en el ámbito de la participación ciudadana.

2.4.3.4. Las sociedades de economía mixta

Dentro de las formas asociativas se encuentra la que la doctrina llama sociedad de economía mixta, la cual según el jurista argentino Miguel S. Marienhoff *"es la que se forma por el Estado y particulares o administrados para la explotación de actividades industriales o comerciales, servicios públicos de esa naturaleza, u otra actividad de interés general, y cuya*

administración se realiza mediante un organismo en el que están representadas las dos categorías de socios"⁹⁹.

Dicha entidad tiene ciertos rasgos típicos o esenciales, que consisten: a) en la forma mixta de aporte del capital: por el Estado y por los particulares; b) en que en la administración del ente intervienen ambas categorías de socios; es decir, que dichas entidades se caracterizan por integrarse por el Estado y por los particulares con el propósito de explotar ciertas actividades, en cuya administración haya representación de ambos sectores integrantes; para fundar dichas entidades es necesario un acto oficial del Estado, que puede ser una ley o un acto administrativo; y la intervención del Estado para la formación de estas entidades se justifica en representar un elemento estimulante y coadyuvante de la iniciativa privada, que sin absorberla ni desplazarla, logre aquellos objetivos de beneficio general que la sola iniciativa privada no alcanza a desarrollar.

Sobre esta forma asociativa, el jurista Roberto Lara Velado en su libro *Introducción al Estudio del Derecho Mercantil*, sostiene que las sociedades de economía mixta son instituciones organizadas en forma de sociedad anónima, en las cuales participan los entes de Derecho Público juntamente con personas particulares. El capital de estas sociedades se encuentra dividido en acciones, tal como el de las sociedades anónimas; de dichas acciones se emiten distintas series, una de las cuales está destinada a ser suscrita por personas particulares, mientras que las demás corresponden a los distintos entes de Derecho Público que participan en la sociedad de economía mixta¹⁰⁰.

⁹⁹MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Avelledo-Perrot, Buenos Aires, 1965, pp. 99-100.

¹⁰⁰LARA VELADO, R., *Introducción al Estudio del Derecho Mercantil*, Editorial Jurídica Salvadoreña, p. 56.

Las sociedades de economía mixta se rigen, en lo general, por la regulación mercantil aplicable a las sociedades anónimas, pero debido a que la participación de los entes de Derecho Público implica una decisión soberana del Estado, todas ellas tienen una ley especial de acuerdo con la cual han sido creadas; las disposiciones de esa ley especial, privan sobre las disposiciones mercantiles, debido a su especialidad; de aquí resulta que el régimen aplicable para las sociedades de economía mixta, es el régimen mercantil de las sociedades anónimas, pero modificado por la ley de creación de aquéllas. No obstante, estas sociedades se constituyen, como las sociedades anónimas, por escritura pública, inscrita en el Registro de Comercio, en la cual se reproduce, por regla general, el texto íntegro de su ley de creación. Los entes oficiales que pueden participar en las sociedades de economía mixta pueden ser: el Estado, el municipio, las instituciones oficiales autónomas, otras sociedades de economía mixta y las llamadas asociaciones de interés público.

En El Salvador, el régimen de las sociedades de economía mixta se encuentra regulado por la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta¹⁰¹; en dicha ley se dispone, que sociedades por acciones de economía mixta son las anónimas en las que participen el Estado, el Municipio, o las Instituciones Oficiales Autónomas en concurrencia con los particulares, cuyo objeto sea la explotación o la prestación de un servicio público, y que tales empresas se registrarán de conformidad con dicha ley cuando a su formación haya concurrido alguna de las corporaciones indicada.

En el vigente Código de Comercio¹⁰², se dispuso en el art. 43 que son

¹⁰¹Decreto Legislativo N° 2336, de seis de febrero de mil novecientos cincuenta y siete (es decir, emitida en fecha posterior a la constitución del Banco Hipotecario de El Salvador, S. A.), publicado en el Diario Oficial N° 43, Tomo 174, de fecha cuatro de marzo del mismo año.

¹⁰²**CÓDIGO DE COMERCIO**, Decreto Legislativo N° 671, del 8 de mayo de 1970, publicado en el Diario Oficial N° 140, Tomo 228, de fecha 31 de julio de 1970.

sociedades de economía mixta aquellas que, teniendo forma anónima, están constituidas por el Estado, el municipio, las Instituciones oficiales autónomas, otras sociedades de economía mixta o las instituciones de interés público, en concurrencia con particulares¹⁰³. En resumen, son Instituciones de interés público aquellas sociedades, asociaciones, corporaciones o fundaciones creadas por iniciativa privada a las que, por ejercer funciones de interés general, se les reconoce aquella calidad por una ley especial. Las sociedades de economía mixta y las instituciones de interés público no son comerciantes sociales, pero les serán aplicables las disposiciones del Código de Comercio en cuanto a los actos mercantiles que realicen.

2.4.3.5. Los partidos políticos

La Ley de Partidos Políticos¹⁰⁴ en su Capítulo Dos establece un apartado sobre transparencia, el cual regula todo un marco legal sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información por parte de los partidos políticos. En la ley se regulan cuatro tipos de información: la información oficiosa, información a petición de parte, información reservada e información confidencial.

Es así como el Art. 24 de la referida ley considera como *Información Oficiosa* la escritura pública de constitución, su estatuto y los demás que el partido estime conveniente; sus organismos de dirección nacional, departamental y municipal; sus comunicados y posicionamientos públicos; las plataformas electorales y programas de gobierno que promuevan en cada

¹⁰³ **SALA DE LO CONSTITUCIONAL**, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia No. 1-92 y Ac., de fecha 19 de julio de 1996.

¹⁰⁴ **LEY DE PARTIDOS POLITICOS**, D.L. N°. 307 del 14 de febrero de 2007, D. O. N° 40, Tomo N° 398, del 27 de febrero de 2013.

elección; los pactos de coalición o fusión que celebren válidamente según su estatuto y la presente ley; montos de financiamiento público y privado; y por último los nombres de sus representantes ante el tribunal supremo electoral, la junta de vigilancia electoral y el registro nacional de las personas naturales.

Respecto a la *Información a Petición de Parte* el Art. 24-A establece que los partidos políticos tienen el deber de facilitar a la ciudadanía que lo solicite, mediante medios electrónicos o físicos, información sobre los nombres de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes al partido político y el monto de los mismos, previa autorización expresa de los donantes de que se comparta esta información. Además el referido artículo establece que los partidos están obligados a entregar el informe sobre el uso o destino de los fondos obtenidos mediante la deuda pública y las donaciones privadas.

En relación a la *Información Confidencial* el Art. 25 establece que es considerada información confidencial la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de los miembros, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular de los partidos políticos.

Algo muy importante es que la ley establece que solo será confidencial la información respecto a los candidatos y candidatas a cargos de elección popular la que se refiera a su *origen étnico, preferencias sexuales, situación moral y familiar*.

Por último, la ley considera como *reservada* la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos; la correspondiente a sus *estrategias políticas y de campañas electorales*; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas. Así mismo, la

información relativa a los procesos en curso de cualquier naturaleza que lleve el tribunal supremo electoral, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren resueltos en forma definitiva. Esto según el Art. 26 de la Ley de Partidos Políticos.

En el Art. 26-A de la ley se regula la creación de una Unidad de Acceso a la Información o Transparencia por cada partido político, la cual tendrá la función de recibir y gestionar solicitudes de información y deberá estar ubicada en la sede central de cada partido político.

En cuanto al plazo para la entrega de información es el mismo que maneja la LAIP en su artículo 71 (10 días hábiles). Sin embargo solo se establece que habrá una persona encargada de la Unidad más no estipula cuales son los requisitos que tiene que reunir esta persona para el cargo, esto en contradicción con el art. 49 de la LAIP la cual regula los requisitos para ser Oficial de Información.

En cuanto al procedimiento de Acceso a la Información regulado en el Art. 26-C, la ley estipula que *“.....cualquier ciudadano o ciudadana podrá presentarse a la unidad destinada para recibir solicitudes y proveer información de los partidos políticos, presentando solicitud por escrito que deberá contener como mínimo: identificación del solicitante por medio de sus generales y número de su documento único de identidad.....”*. Con lo anterior la ley limita la legitimación activa contemplada en la Ley de Acceso a la Información ya que no están incluidos los menores de edad.

Además, el mismo artículo establece que *“....cuando la solicitud de información no sea satisfecha, el interesado podrá recurrir al tribunal supremo electoral para que determine si es procedente o no que se provea la*

información que ha sido denegada al solicitante...”. Con esto la Ley de Partidos Políticos ignora las atribuciones que tiene el Instituto de Acceso a la Información Pública ya que los artículos 58 y 82 de la LAIP establecen que el instituto es el que conocerá de los recursos de apelación no así el Tribunal Supremo Electoral.

Con base en lo anterior, se evidencia que la Ley de Partidos Políticos no garantiza el pleno cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública por lo que es urgente una reforma a la misma o en el mejor de los casos la reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública, en la cual se establezca de forma explícita a los Partidos Políticos como entes obligados a la LAIP.

Sin embargo, a pesar de que no se regulan en la LAIP, como entes obligados a los partidos políticos de forma explícita, se puede interpretar que sí son entes obligados según el Art. 7 de la LAIP *cuando menciona que “cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general”,* es decir que toda entidad que administre fondos públicos es un ente obligado.

Dicho artículo en relación con el art. 52 de la Ley de Partidos Políticos que regula la Deuda Política (financiamiento público) el cual determina que “... de conformidad al artículo 210 de la Constitución de la República, tendrán derecho a recibir del Estado (Partidos Políticos), una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones...”.

Es decir que de los fondos que obtengan los partidos políticos producto de la Deuda Pública, para financiar sus campañas e invertir en proselitismo electoral, cualquier persona puede solicitar información respecto a las

actividades que los partidos hayan realizado con esos fondos.

2.5. Legitimación

2.5.1. Legitimación activa

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fortalece como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona. La información solicitada debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción¹⁰⁵.

Es así como la legitimación indica quienes son los verdaderos titulares de la relación material – pretensor y demandando – que se intenta dilucidar en el ámbito del proceso, cuya participación procesal es necesaria para que la sentencia resulte eficaz¹⁰⁶.

En el DAIP puede ser ejercido por todos los habitantes del Estado salvadoreño, es decir corresponde a toda persona, por sí o por medio de su representante, sin necesidad de acreditar interés legítimo o derecho precedente. Dichas personas tienen derecho de acceder a la información existente en los archivos o documentos gubernamentales de conformidad al principio de publicidad de los actos de gobierno.

En ese orden de ideas se reconoce una legitimación activa amplia que

¹⁰⁵RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información, Washington D.C., 2007, p. 32.

¹⁰⁶MEJÍA, Henry Alexander, *Manual de Derecho Administrativo*, Cuscatleca, San Salvador, El Salvador, 2014, p. 350.

admite el ejercicio del derecho. Por cualquier persona independientemente, por ejemplo, de su condición migratoria¹⁰⁷, y permite la protección incluso de intereses difusos. Cabe destacar que el fundamento central del derecho de acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona a conocer la manera en la que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a esta información¹⁰⁸.

2.5.2. Legitimación pasiva

Los sujetos obligados a brindar información son los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general.

En este sentido, es importante resaltar que el deber del Estado de suministrar la información que se le solicita, o de responder en caso de que apliquen excepciones abarca a todos sus órganos y autoridades, y no solamente a las administrativas. Así, para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención

¹⁰⁷Principios de Lima. Principio 1 “El acceso a la información como derecho humano”. Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información. Principio 1 “Libertad de opinión, expresión e información”; *Society Justice Initiative. Principles on the right to know*. Principio 1 “El acceso a la información es un derecho de todos” y Principio 2 “El acceso a la información es la regla, el secreto la excepción”; *Article XIX. Principles on Freedom of Information Legislation*. Principio 1 “Máxima divulgación”; y Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, en el punto 1 del capítulo titulado libertad de información. En el ámbito europeo esta afirmación es más difícil de realizar, tal como se desprende de los instrumentos europeos que consagran derecho de los ciudadanos. Al respecto, el grupo de trabajo para la redacción de un tratado europeo que regule los principios del derecho de acceso a la información se encuentra trabajando en un documento que incluye la palabra “everyone” como explicativa de la legitimación activa. Tomando en cuenta las numerosas restricciones de derechos para los no ciudadanos de Europa sería importante que se realizara una aclaración al respecto.

¹⁰⁸RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, ob. cit., p. 5 y 34.

Americana en este sentido, no sólo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Órgano Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público¹⁰⁹.

Con el desarrollo internacional del derecho de acceso se ha venido ampliando su alcance también en materia de sujetos obligados a entregar información, ante la constatación de que existe información de interés público o relacionada con datos personales en poder no solamente de entidades puramente estatales, la cual debería ser accesible a las personas. En los Principios de Lima se reconoció como sujetos obligados a entregar información tanto al Estado, como a las empresas que prestan servicios públicos.

2.6. Elementos del derecho

Una particularidad del derecho a la información, es que éste se encuentra conformado por varias libertades, o derechos. El derecho a la información se ejerce por etapas, que constituyen cada una de las facultades que los conforman. Precisamente, la búsqueda de información es la primera de éstas. Los elementos de este derecho como facultades; se desarrollan a continuación.

2.6.1. Como facultad de investigar

El deseo de los ciudadanos de conocer la información que genera el Estado, y la voluntad de éste en darla a conocer es una de las condiciones que identifican a un Estado democrático. El derecho a la información es el encargado de regular las actividades encaminadas a lograr que el ciudadano,

¹⁰⁹RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, ob. cit., p. 35.

alcance esta condición. La primera etapa en el ejercicio de éste derecho, nace con el interés del ciudadano de conocer el actuar de sus autoridades, la búsqueda de la información que contiene plasmadas sus acciones, es la primera acción.

El autor Roberto Saba citado por Blanton, expresa varias ideas: Este derecho, junto con el principio de autogobierno y de publicidad de los actos de gobierno, constituye la parte central del basamento constitucional del derecho a la información en poder del Estado. Los funcionarios encargados de administrar la cosa pública recibieron esa facultad por delegación y en representación del pueblo, único depositario del poder democrático de autogobierno. Los funcionarios de gobierno están obligados a rendir cuentas de sus actos frente a sus mandantes y brindar información es una de las obligaciones más básicas de una relación de este tipo¹¹⁰. El Autor José María Desantes Guanter define esta facultad de la siguiente manera: El derecho a la investigación debe entenderse como la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público, de acceder directamente a las fuentes de información y de obtener sin límite general alguno, facultad que debe considerarse como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información¹¹¹.

2.6.2. Como facultad de acceder

Uno de los objetivos de promover el acceso a la información en poder de los entes públicos, es fomentar una política de apertura y transparencia en los tres Órganos del Estado, que permitan un mejor funcionamiento de las

¹¹⁰BLANTON, Thomas S., y otros, *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Origami, México, 2003, p. 99.

¹¹¹DESANTES GUANTER, José María, citado por: Luis Escobar DE LA SERNA, *Principios del Derecho de la Información*, Dikinson, Madrid, 2000, p. 34.

instituciones, y el crecimiento de la confianza por parte de sus gobernados, lo que proporciona los instrumentos necesarios que ayuden a los ciudadanos a controlar las prácticas discrecionales, logrando por otro lado también, mejorar su calidad de vida y desarrollo individual en el ejercicio de sus derechos.

El Autor Roberto Saba, manifiesta que: El derecho de la persona a acceder a la información que se encuentra en poder del Estado y la obligación del funcionario a brindarla se fundamenta en que es: 1.- Es un derecho individual de toda persona, además de una precondition del gobierno democrático que presume la participación de la ciudadanía en el proceso de una toma de decisiones respecto de su propio destino colectivo. 2.- Es un derecho con reconocimiento constitucional (explícito o implícito), en tanto el constituyente haya establecido el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de peticionar ante autoridades. 3.- Es un derecho que se relaciona con cierta idea de que la información es “propiedad” de la ciudadanía, en tanto que ella es obtenida, producida o almacenada con los dineros públicos que provienen del pago de impuestos¹¹².

Es preciso decir que, el acceso al lugar donde se encuentra resguardada la información que se investiga, es una facultad que puede o no ejercer el peticionario, lo que no es en menoscabo de su derecho. Pues como ya se advirtió, toda información que se proporciona, debe carecer de cualquier tipo de manipulación.

El Autor Sergio López Ayllón lo manifiesta de la siguiente manera: La modalidad de acceso tiene por objeto la entrega de documentos, es decir, los soportes físicos de cualquier clase en los que se plasma la información. Así no

¹¹²BLANTON, Thomas S., y otros, ob. cit., p. 99.

se trata de un acceso a la “noticia” sino a un acceso a la fuente de información misma, en este caso el documento¹¹³.

2.6.3. Como facultad de recibir

Una vez que se obtienen los datos necesarios que permiten saber en dónde se encuentra la información que necesitamos, se tuvo acceso a ella y ha sido expuesta a nuestro escrutinio, el siguiente paso es recibirla, pues no bastará con analizarla solo en ese momento, tenerla en mano para ser poseedor de ella es indispensable para comprobar su veracidad.

El Autor Desantes Guanter lo explica de la siguiente manera: El ciudadano tiene derecho a recibir y seleccionar las informaciones, opiniones que desee, pues en el momento en que cualquiera de las opiniones existentes o posibles desaparece.

Tener el soporte de la existencia de la información, recibirla por medio de copia simple o certificada o medio electrónico, resulta indispensable para un responsable ejercicio de la siguiente libertad a tratar, la libertad de difusión. El sustento de la publicación de la información o de las opiniones que emita una persona va a encontrar su fundamento en las fuentes de información, que a su vez se fundamenta en el derecho a la libertad de expresión.

2.6.4. Como facultad de difundir

El Autor Junco Esteban menciona que: Se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones que se encuentren

¹¹³LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, p.60.

en su poder. El mejor modo de lograr su realización es eliminando los obstáculos que por su propia dinámica se le opongan. La supresión de todas las medidas preventivas a la información supone la destrucción de barreras, no solo para los profesionales de la información o para los medios, sino también para los ciudadanos con acceso a dichos medio.

La información equivale a diálogo entre medios de información y sociedad, entre ésta y el Estado y entre los miembros de la sociedad entre sí¹¹⁴.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, expresa: *“Este derecho se convierte, para aquél que lo ostenta en deber, que, a la vez, es derecho para los demás: la información no es sólo un derecho activo, del difusor, sino también pasivo, del receptor enterarse de la difusión. Sobre todo cuando entre uno y otro existe desnivel cultural y técnico. Y siempre el receptor ha de tener expedito el ejercicio de su derecho como difusor”*¹¹⁵.

La difusión es un aspecto que aún no ha sido tratado con gran amplitud, empiezan a darse los primeros brotes, en aisladas manifestaciones, sobre todo en la doctrina. Sin duda aún falta mucho por colmar en este derecho. La difusión un aspecto que no ha cobrado el auge necesario, para que sea debidamente determinado en el sentido de lograr los mecanismos que permitan el acceso a los medios de comunicación para difusión de ideas es el nuevo reto; cuya solución ha de encontrarse justamente en la relación

¹¹⁴**JUNCO ESTEBAN, María Alicia**, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Porrúa, México, 2003, p. 13.

¹¹⁵**COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**, Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4), Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

sociedad- medios de comunicación, en donde la tarea investigadora de los medios, se vea coadyuvada, por la sociedad misma que investiga, expresando por un lado el interés de saber y el interés de que los demás también se enteren. En esta dinámica, habrá de encontrarse mayor vaivén de información, logrando por tanto la fiscalización de toda actividad gubernamental, formando una sociedad que hace juicios independientes a la opinión pública.

2.7. Límites del derecho

2.7.1. En razón del interés y seguridad nacional

Una de las características del derecho a la información es la de no ser un derecho absoluto, es decir, que este se encuentra acotado por límites que aún son tema de discusión, y que bien podrían ser cada uno de estos, tema suficiente para el desarrollo de un estudio minucioso. La ley prevé un régimen limitado de excepciones, aun aquellos que apoyan el acceso a la información reconocen que no toda la información se puede revelar. Habrá casos en que el interés público requiere cierta confidencialidad. La ley debe establecer todo interés que justifique la restricción del acceso, (seguridad nacional, vida privada etc.¹¹⁶).

2.7.1.1. Seguridad

La primera causa de limitación al derecho a la información, se refiere a la seguridad del Estado en caso de guerra, estado de sitio, defensa de la

¹¹⁶ En criterio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se expresa: Como anteriormente hemos visto, la doctrina mayoritaria está de acuerdo con que no existe jerarquía entre los derechos fundamentales, que no existe prelación ni subordinación entre ellos. De esta forma, honor, intimidad, información y expresión, estarían situados a un mismo nivel.

integridad territorial, etc.

Es por ello que la misma LAIP en su art. 19 establece la información restringida del acceso por los particulares, es la reservada, y es la que se refiere a causales que tiene que ver con intereses generales constitucionalmente protegidos que tienen que ver con el desempeño adecuado del Estado.

En el artículo 3 se define como: *“aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esta ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas.”*

Esto se trata de un tamiz por el que debe pasar toda la reserva de información. (Ver art 21 de la LAIP). Se debe destacar que la información reservada es: a) Temporal y condicionada a la desaparición de la causal que le dio origen y que las personas con el transcurso del tiempo puedan llegar a conocer la información cuya entrega estaba sujeta a una restricción. b) Típica y sujeta al principio de proporcionalidad.

Las excepciones son creadas solo por ley expresa teniendo un contenido taxativo, es decir que no caben otras causas que las expresadas en este artículo. La reserva se debe fundamentar en la protección proporcional de otros derechos fundamentales y en razón de orden público. c) De Interpretación restrictiva. Las excepciones al acceso a la información son situaciones de interpretación restrictiva, no pueden ampliarse las causales de reserva por analogía ni por ninguna otra interpretación extensiva. Es más, el Art. 5 manda a que en caso de duda sobre si la información está sujeta a una causal de reserva o de confidencialidad, debe prevalecer el criterio de

publicidad. d) Accesible a entidades públicas. La información reservada no es accesible al ciudadano, pero si puede ser solicitada por otras entidades públicas según su competencia en casos concretos, por ejemplo: Órgano Judicial, Corte de Cuentas de la República y Ministerio Público¹¹⁷.

2.7.1.2. Orden público

Un segundo aspecto es el mantenimiento del orden público. Pocos conceptos son tan, difíciles y peligrosos como éste, pues ha servido de justificación para la represión de demandas justas a lo largo de la historia. El principio de acceso a la información a los documentos administrativos tendría su excepción mediante el régimen de materias clasificadas por afectar determinados temas, referidos primordialmente a la seguridad del Estado o cuyo conocimiento público podría derivar un daño a los intereses del país.

2.7.2 Para la protección de las personas

a) Honor y reputación de las personas

La limitación a este derecho supone la prohibición de la publicación y emisión de injurias en contra de cualquier persona y por cualquier medio. Las limitaciones también inciden sobre las informaciones difamatorias y el correspondiente delito de difamación.

En ocasiones, este delito es el instrumento de que se valen los funcionarios públicos para acallar críticas u ocultar conductas ilícitas¹¹⁸.

¹¹⁷LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN VERSIÓN COMENTADA, Departamento de Estudios Legales, FUSADES, El Salvador, Mayo, 2012.

¹¹⁸LOPEZ AYLLÓN Sergio, *El Derecho a la Información*, Porrúa, México, 1984, p.195.

b) Derecho a la Propia imagen

Implica en principio, la prohibición de que se publique la imagen del individuo sin su consentimiento, excepción hecha de que se trate de personajes públicos.

c) Vida privada

En principio se habla del derecho a la privacidad, como aquel derecho de los individuos, grupos e instituciones de determinar, cuándo, cómo y en qué medida la información que les concierne puede ser comunicada a otros.

2.7.3. Por razones del interés Social

Dada su vaguedad, movilidad y complejidad resulta difícil precisar, sobre todo si consideramos el acelerado proceso de cambio que existe en la esfera de valores y concepciones sobre la moralidad. Se refiere a la no descriminalización de la obscenidad y pornografía, prevención del delito, la protección de la infancia y la juventud.

2.7.4. Información reservada y confidencial

En su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas, la OEA y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su

carácter confidencial¹¹⁹. Ahí se estableció, en términos generales: a) que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”; b) que “aquéllos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos”; y que c) “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información”¹²⁰.

2.7.5. Protección de datos personales

Uno de los límites del derecho de acceso a la información es la protección de los datos personales que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho

¹¹⁹COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, ob. cit., p. 5. y 20

¹²⁰Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp. Sitio visitado el 12 de diciembre de 2015.

a la intimidad. En consecuencia, cuando se está ante un dato personal sensible, en principio, sólo su titular podrá tener acceso¹²¹. El acceso a los datos personales se deriva del *hábeas data* y no del derecho de acceso a la información. Sin embargo, mientras no exista una ley de datos personales, la persona titular del dato, a falta de otro recurso, podrá acceder a la respectiva información a través de los mecanismos de la ley de acceso.

En consecuencia, en la hipótesis mencionada, estarían obligados a suministrar la información respectiva quienes administran bases de datos o registros pero sólo respecto de quienes están legalmente legitimados para solicitarla.

En relación con la información personal o *hábeas data*, en el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, la CIDH indicó que, aparte del derecho general de acceso a la información en poder del Estado, “*toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada*”¹²². En efecto, “*este derecho incluye el derecho a modificar, eliminar o corregir la información considerada sensible, errónea, sesgada o discriminatoria*”. Más adelante, en el mismo informe, la CIDH sostuvo que, “*el derecho al acceso y el control de la información personal es esencial en muchas esferas de la vida, dado que la falta de mecanismos jurídicos para la corrección, actualización y eliminación de información puede tener efectos directos en el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, los bienes y la rendición de cuentas en la reunión de información*”¹²³.

¹²¹ COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, ob. cit., p. 5 y 23

¹²² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E). Derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.html>. Sitio visitado el 10 de junio de 2015.

¹²³ *Ibíd*em

Asimismo, más recientemente, la Comisión reiteró que el derecho al *habeas data* se erige sobre la base de tres premisas: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbada en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma contenida en bases de datos públicas y privadas, para modificar, anular o rectificar información sobre sí mismo, por tratarse de datos sensibles, falsos, tendenciosos o discriminatorios; 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo para acceder a la evidencia que requiere en un proceso judicial; y 4) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo de fiscalización.

CAPÍTULO III: TUTELA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SALVADOR

SUMARIO: 3.1 Fundamento Constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública. 3.1.1 Inconstitucionalidad interpuesta contra los Art. 14, 15 y 18 de La Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional. 3.1.2 Sentencia de Inconstitucionalidad, relación entre la Libertad de Expresión y el derecho de Acceso a la información pública. 3.1.3 Sentencia de Inconstitucionalidad en contra de la Ley de Acceso a la Información Pública. 3.2 Regulación Secundaria. 3.2.1 Código Civil. 3.2.2 Código Municipal. 3.2.3 Ley del Medio Ambiente. 3.2.4 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. 3.2.5 Ley de Ética Gubernamental. 3.3 Desarrollo Jurisprudencial. 3.4 La Ley del Acceso a la Información Pública y su aplicación en la Asamblea Legislativa del El Salvador. 3.4.1 El Instituto de Acceso a la Información Pública como ente competente para tutelar el Derecho de Acceso a la Información Pública. 3.4.2 Función del Instituto de Acceso a la Información Pública. 3.4.3 La función administrativa de la Oficina de Acceso a la Información Pública. 3.4.4 La Fiscalización del Instituto de Acceso a la Información Pública en la función administrativa de la Asamblea Legislativa. 3.4.5 La Publicación de información oficiosa y solicitudes de respuesta de la Unidad de Acceso a la Información de la Asamblea Legislativa. 3.5 Recursos de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública. 3.5.1 Formalidades 3.5.2 Causales de interposición del recurso. 3.5.3 Medidas cautelares. 3.5.4 Procedimiento de Acceso a la Información Pública ante el IAIP. 3.5.4.1 Admisión. 3.5.4.2 Designación de un comisionado. 3.5.4.3 Notificación de la admisión e informe de la entidad. 3.5.4.4 Prueba. 3.5.4.5 Audiencia oral. 3.5.4.6 Resoluciones definitivas. 3.6 Infracciones y sanciones. 3.7 Resoluciones definitivas del Instituto de Acceso a la Información Pública. 3.7.1 Sentencia 25-A-2013, Caso: Listado de asesores legislativos. 3.8 Las resoluciones sobre el Derecho de Acceso a Información Pública relacionadas con las atribuciones de la Asamblea Legislativa emitidas por la Sala de Constitucional de El Salvador. 3.8.1. Sentencia de Inconstitucionalidad contra el Art. 45 inc. 2 del Decreto Legislativo número 167 que contiene la Ley de Presupuesto para el ejercicio Financiero Fiscal. 3.9. Las resoluciones sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública relacionadas con las atribuciones de la Asamblea Legislativa emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo. 3.9.1. Sentencia Definitiva: referencia 458-2013.

3.1. Fundamento constitucional del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública no se encuentra de manera establecida y explícita en la Constitución de la República, por lo que su base legal emana de la jurisprudencia que ha emitido al respecto la Sala de

lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual a través de dos sentencias: Una de amparo y otra de inconstitucionalidad ha fundamentado el derecho de acceso a la información pública en los artículos seis¹²⁴, dieciocho¹²⁵ y 85 de la Constitución.

En sentencia de inconstitucionalidad 13-20126, la Sala de lo Constitucional fundamentó el derecho de acceso a la información en los artículos 6 y 85¹²⁶ de la Constitución de la República, es decir, en el derecho de libertad de expresión y en el principio democrático sobre los que descansa el sistema político salvadoreño.

Pero antes de emitir la sentencia de inconstitucionalidad 13-2012 y de la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, ya esa instancia había fundamentado el derecho de acceso a la información en el derecho de petición establecido en el artículo 18 de la Constitución, en la sentencia de amparo 432-98.

Es importante señalar que, al ser la Sala de lo Constitucional la máxima autoridad en esta materia, la jurisprudencia emitida por ella es vinculante lo que significa, es obligatoria y es la explicación que debe ser atendida por cualquier ciudadano y servidor público cuando de interpretar la Ley.

¹²⁴**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**, D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. N°. 234, del 16 de diciembre de 1983. Art. 6: “Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución (...)”.

¹²⁵**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**, D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. N°. 234, del 16 de diciembre de 1983. Art. 18: “Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto”.

¹²⁶**CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**, D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. N°. 234, del 16 de diciembre de 1983. Art. 85: “El gobierno es republicano, democrático y representativo”.

3.1.1. Inconstitucionalidad interpuesta contra los Art. 14, 15 y 18 de La Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció sobre la petición del ciudadano **BORIS RUBÉN SOLÓRZANO**, presidente y representante legal de la Asociación Salvadoreña para la Protección de Datos e Internet (INDATA), pidiendo que el Tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio en su contenido, de los arts. 14, 15 y 18 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional¹²⁷ (en adelante “LOSEN”), por la supuesta violación al art. 2 de la Constitución, interviniendo en el proceso el ciudadano antes mencionado, la Asamblea Legislativa y el Fiscal General de la República.

Exponiendo que el derecho a la autodeterminación informativa se perfiló como la facultad de disponer de los propios datos y que las limitaciones de este derecho solo son admisibles en el marco de un interés general superior y necesitan un fundamento legal basado en la Constitución que debe corresponder al imperativo de claridad normativa inherente al Estado de Derecho. De esta forma, aunque el derecho a la autodeterminación informativa no esté previsto en forma clara en la Constitución, su derivación del valor seguridad jurídica es una razón suficiente para considerarlo incluido en el catálogo abierto y no cerrado estatuido en el art. 2 Cn.¹²⁸, el derecho que se analiza posee dos facetas: una material; y otra de instrumentación o de prestación.

Por lo que se conoce, todas las personas tienen derecho a dirigir

¹²⁷**LEY ORGANICA DEL SERVICIO ESTADISTICO NACIONAL**, D.L., N° 1784, del 21 de marzo de 1955, D. O. N° 69, Tomo 167, publicado el 18 de abril de 1955.

¹²⁸**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia de Amparo, con referencia No. 934-2007, de fecha 4 de marzo del 2011, Numeral 7, p. 5.

nuestras peticiones como derecho constitucional de igual forma toda persona tiene derecho a recibir una respuesta pertinente y adecuada, ya sea favorable o desfavorable, si no que imparcial, por lo que en este caso, es notable que en la parte resolutive la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia no fue favorable a él, sino que *declaró* que en el art. 15 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional *no existe la inconstitucionalidad alegada*, porque también admite una interpretación conforme a la Constitución, tal como sigue: las multas solo pueden ser impuestas en los casos en que las personas obligadas se nieguen a suministrar datos personales.

En el art. 18 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional *no existe la inconstitucionalidad alegada*, ya que de igual forma admite una interpretación conforme a la Constitución, en el sentido que quien suministra información a la Dirección General de Estadística y Censos sí goza del derecho de acceso a los datos personales que haya facilitado con ocasión de una operación estadística. De tal manera que la reserva de datos estadísticos solo tiene aplicación frente a terceras personas o entes públicos o privados. Puede notarse que efectivamente se le dio cumplimiento al derecho de petición y respuesta, pero cabe recalcar que el hecho que la respuesta fuera diferente a su petición no quiere decir que se le violento su derecho, porque se respondió acorde a los lineamientos normativos de forma coherente y justa.

3.1.2. Sentencia de Inconstitucionalidad, relación entre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública

Esta sentencia¹²⁹ desarrolla abundantemente la relación entre libertad

¹²⁹SALA DE LO CONSITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **Sentencia de Inconstitucionalidad 91-2007**: dictada a las quince horas con cincuenta minutos del día veinticuatro de septiembre de dos mil diez.

de expresión y el derecho de acceso a la información, como derechos esenciales de la persona humana garantizados en tratados internacionales vigentes en nuestro país. Esta decisión es importante para el derecho de acceso a la información, porque desarrolla un poco más su contenido y establece claramente un asidero constitucional en el artículo 6 Cn. En el literal b de la página. 9 de la sentencia la sala establece que la libertad de expresión implica “.....*el derecho de investigar o buscar, recibir (derecho de acceso a la información de interés público) y difundir ideas, opiniones e informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro medio o procedimiento*”.

Así se reconoce en el ámbito internacional, por ejemplo, en el art. 19 de la DUDH; en el art. 19.2 del PIDCP; y en el art. 13 de la CADH. Asimismo en el literal b de la misma página, la Sala establece que “.....*libertad en cuestión no sólo es un derecho de libertad, es decir, que se satisfaga con la mera abstención de los poderes públicos de interferir en su ejercicio, sino que también es un derecho a acciones positivas del Estado, en la medida en que, por ejemplo, el Estado debe expedir leyes para su mayor eficacia o protección (tales como las leyes relativas a la prensa, al derecho de acceso a la información, al espectro televisivo, a los espectáculos públicos, etc.), y llevar adelante una verdadera política de apertura al pluralismo de los medios radiales, escritos, televisivos e informáticos, para que los ciudadanos tengan acceso efectivo a fuentes alternativas de información*”.

3.1.3. Sentencia de inconstitucionalidad sobre artículos del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública

Esta sentencia¹³⁰ es la primera sentencia de la Sala de lo Constitucional

¹³⁰SALA DE LO CONSITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de inconstitucionalidad 13-2012: dictada a las once horas del día cinco de diciembre de dos mil doce.

específica sobre el derecho de acceso a la información. En este fallo, se constata la aplicación práctica de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, ya que se declara la inconstitucionalidad de algunos artículos del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, porque las limitaciones a derechos fundamentales solo pueden establecerse por medio de ley formal, entre otros.

Se establece que la titularidad de la información pública recae en los ciudadanos y no en la Administración Pública, por lo que no hay razón para que se niegue acceso a la misma. Este pronunciamiento establece que el derecho de acceso a la información pública supone una prestación a favor de los ciudadanos, respecto de la cual el Estado tiene la obligación de entregarla de manera completa, fidedigna, veraz y en debido tiempo.

Asimismo, establece que en caso de negativas de información, lo cual solo debe proceder por causas legales previamente establecidas, el Estado deberá fundamentar adecuadamente los motivos de dichas negativas y, bajo ninguna perspectiva, ni siquiera por la vía de su regulación legal, podrá denegarse información cuando dicha decisión resulte en una actuación incompatible con la Constitución.

3.2. Regulación Secundaria

3.2.1 Código Civil

En el Código Civil¹³¹ del ordenamiento jurídico salvadoreño encontramos, el artículo 675 el cual dispone: *“El Registro es público y puede*

¹³¹ **CÓDIGO CIVIL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR**, Decreto Ley, sin número, de fecha veintitrés de agosto de mil ochocientos cincuenta y nueve.

ser consultado por cualquier persona”. La disposición normativa dice de manera expresa que el registro es gratuito y está al servicio de cualquier persona, siendo así que se puede solicitar información a estas instituciones las cuales llevan control y registro de cualquier acto o servicio adquirido por cualquier persona.

3.2.2. Código Municipal

El Municipio forma parte del Estado Salvadoreño. Si bien otras instituciones del Estado tienen un poder y autoridad que se extiende a todo el territorio nacional y a todos sus habitantes, el Municipio ha sido concebido para la administración de territorio más pequeño, teniendo el gobierno local, la capacidad de tomar sus propias decisiones en aquellos aspectos que mandan la Constitución y las leyes, pudiendo ejercer su autoridad a través de instrumentos propios que no necesariamente son los del gobierno nacional. Cuando se habla de municipio se debe tener en cuenta los cuatro elementos que lo forman: la población, el territorio, el ordenamiento jurídico y el gobierno.

En el Título IX, capítulo III en los artículos 125A -125F del Código Municipal, hace énfasis en la transparencia, la información de acceso público a que se refiere es acerca de la contenida en los documentos siguientes: a) Ordenanzas municipales y sus proyectos; b) Reglamentos; c) Presupuesto Municipal; d) Planes municipales; e) Valúo de bienes a adquirir o vender; f) Fotografías, grabaciones y filmes de actos públicos; g) Actas del Concejo Municipal; h) Informes finales de auditoría.

3.2.3. Ley del Medio Ambiente

Otra ley que denota el uso del derecho de acceso a la información es la

Ley del Medio Ambiente, en el artículo 30, el cual dispone: “(...) *las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, deben suministrar la información que les solicite el Ministerio, la cual será de libre acceso al público (...)*”¹³².

Entiéndase Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente la conformada por el Ministerio que será su coordinador; las unidades ambientales en cada ministerio; y las instituciones autónomas y municipales, esto según el artículo 6 de la Ley del Medio Ambiente.

3.2.4. Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

También en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), en el apartado donde se sanciona a funcionarios o empleados públicos, el cual se considerará como infracción leve; el Art. 151, literal b: “*Se impondrá amonestación por escrito al funcionario, servidor público o municipal que incurra en alguna de las infracciones siguientes: b) No permitir el acceso al expediente de contrataciones a las personas involucradas en el proceso (de licitación)*”¹³³.

3.2.5. Ley de Ética Gubernamental

El Artículo 4 de la Ley de Ética Gubernamental dispone que: “*La actuación de las personas sujetas a esta Ley deberá regirse por los siguientes*

¹³²LEY DEL MEDIO AMBIENTE, D.L., N° 233, del 02 de marzo de 1998, D. O. N° 79, Tomo 339, publicado el 04 de mayo de 1998.

¹³³LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LACAP), D.L., N° 868, del 05 de abril de 2000, D. O. N° 88, Tomo 347, publicado el 15 de abril de 2000.

principios de la ética pública: (F) Actuar de manera accesible para que toda persona natural¹³⁴ o jurídica¹³⁵, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad¹³⁶.

3.3. Desarrollo Jurisprudencial

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, está encargada de dirimir controversias entre entes de las administración pública y los particulares, una vez agotados los recursos administrativos; sin embargo, la Sala de lo Contencioso, no ha cumplido su cometido en relación a conflictos en los que el Instituto de Acceso a la Información Pública ha tomado el protagonismo, tanto es así, que basta decir, que a la fecha, dos años después de la creación de dicho instituto, aun no se cuenta con resoluciones definitivas de la Sala, en relación a estos procesos. El problema se ha visto en tal grado, que los medios han catalogado a la Sala como “el mayor reto al que se ha enfrentado el IAIP”, y esto se debe particularmente a que la Sala de lo Contencioso, ha retrasado el avance de procesos en los que el Instituto de Acceso a la Información ya había resuelto multar a funcionarios salvadoreños por incumplimientos relacionados con la divulgación de información.

Tres son los casos emblemáticos, que han truncado el desarrollo del derecho a la Información por falta de resoluciones definitivas de la Sala. Los casos son los siguientes y se expresan a continuación.

¹³⁴ La definición está contenida en el apartado capitular 2.4.2.1

¹³⁵ Se encuentra definida en el apartado 2.4.2.3

¹³⁶ **LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL**, D.L., N° 873, del 13 DE OCTUBRE DE 2011, D. O. N° 229, Tomo 393, publicado el 07 de DICIEMBRE DE 2011.

A. Exministro de Economía ante Sala de lo Contencioso Administrativo

José Guillermo Miranda Cuestas solicitó, el 23 de septiembre de 2013 al ministerio de Economía en funciones, información sobre detalles económicos de la sociedad de capital mixto Alba Petróleos, empresa creada en 2006 por PDV Caribe, subsidiaria de la venezolana PDVSA y 25 alcaldías del FMLN que usaron dinero del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), para constituirse en sociedad (ENEPASA).

Miranda Cuestas pedía a Flores en su calidad de titular de Economía que le brindara detalles de inventarios de importación, producción y consumo de forma anual del mercado de combustibles entre diciembre de 2007 y agosto de 2013, así como participación en porcentaje, en importaciones y ventas, en el mercado de combustibles de forma anual en ese mismo periodo, tanto en galones como en valor monetario efectuadas por Alba Petróleos a estaciones de servicio de bandera blanca y al resto de competidores.

Ante la negativa de Flores el ciudadano acudió al IAIP para hacer valer su derecho, a lo que el Instituto resolvió a su favor, pero el extitular de Economía en vez de acatar la resolución interpuso un recurso de revocatoria y el IAIP revisó el caso hasta el 28 de julio del año pasado, cuando estableció que su resolución era la correcta, el ex ministro fue condenado en mayo del año pasado por el Instituto de Acceso a la Información Pública a pagar una multa de \$6,060 por haber cometido una falta grave a la ley, al haberse negado a brindar información .

No conforme con esto, Flores acudió a la Sala de lo Contencioso Administrativo, institución que admitió su demanda el 26 de agosto del año

pasado y suspendió el acto reclamado, por lo que mientras no resuelva, el exfuncionario no pagará ni brindará los datos solicitados.

B. Ministro de Defensa ante la Sala de los Contencioso Administrativo

La Fundación de Estudios para la Aplicación de Derecho (FESPAD) y el Centro “Madeleine Lagadec” solicitó al Ministerio de Defensa los documentos de los operativos militares realizados entre 1981 y 1983, en los cantones de Tenango y Guadalupe, en el departamento de Cuscatlán; y en el cantón San Francisco Angulo, municipio de Tecoluca, San Vicente.

Sobre este último caso sentó jurisprudencia este miércoles 5 de febrero la Sala de lo Constitucional de El Salvador. Los magistrados de la Sala establecieron en un amparo que el Estado está vulnerando el derecho a conocer la verdad a un grupo de personas que pidió a la Fiscalía una investigación sobre la masacre de Tecoluca.

Antes de que la Sala sentenciara con el derecho a conocer la verdad, la Fuerza Armada dio su postura sobre la masacre de Tecoluca y el caso de Andrés. Lo hizo el 23 de noviembre de 2013, cuando la Oficina de Información y Respuesta del Ministerio de la Defensa Nacional respondió que “la información solicitada es inexistente.” Fue entonces cuando el caso llegó al Instituto de Acceso a la Información Pública quienes deliberaron y concluyeron que tiene facultades legales para verificar qué es lo que hay en los archivos a fin de esclarecer si la escueta respuesta se justifica, si es cierta, si en los archivos del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, en los Archivos Generales del Ministerio de Defensa o en los de la Quinta Brigada de San Vicente no existe ningún documento que agregue información sobre las masacres que realizó el ejército en esos años. El IAIP programó para el jueves

23 tres visitas, con el fin de verificar en los archivos militares si la oficina de información había mentido al decir que no existía información de esos operativos.

El ministro de Defensa responsabilizó al presidente de no autorizar abrir los archivos y el presidente lo desmintió en público y le trasladó esa decisión y acudió ante la Sala de lo Contencioso Administrativo una resolución del Instituto de Acceso a la Información Pública en la que se ordenó la entrega de información por operativos militares realizados en 1981 y 1983, durante la guerra civil.

La Sala de lo Contencioso Administrativo admitió 9 de julio de 2014, la demanda que fue presentada el 30 de mayo, pero al igual que en los otros dos casos, la Sala tomó como medida cautelar, suspender los efectos de la orden del IAIP. Eso significa que el Ministro de Defensa no está obligado a reconstruir ni brindar la información a los ciudadanos que la solicitaron.

El Ministerio ha alegado ante la Sala de lo Contencioso que el IAIP no tiene facultades para ordenar la recuperación de información.

C. Ex presidente de la Asamblea Legislativa ante la Sala de los Contencioso Administrativo

El caso más destacado es el del proceso de apelación en contra de una resolución de la Asamblea Legislativa de la República en la que se negó revelar la planilla de asesores legislativos institucionales y la planilla de asesores por grupos parlamentarios.

La solicitud ante el Instituto de Acceso a la Información Pública fue

realizada por un periodista de La Prensa Gráfica, Fernando Romero realizó esta petición el 22 de julio de 2013 y al estar inconforme con la respuesta que obtuvo del Órgano Legislativo acudió al IAIP casi un mes después de haber realizado la petición. El 19 de septiembre de ese año el instituto revocó la resolución de la Asamblea Legislativa de negar acceso a estas planillas. Uno de los argumentos que el instituto utilizó para su decisión fue que en el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública se establece que la lista de asesores es parte de la información oficiosa que deben publicar los entes obligados. Es decir que la Asamblea se niega a publicar información que ella misma determinó que debía ser publicada por todas las instituciones del Estado cuando aprobó la ley. Además, el instituto le impuso una multa de \$9,324 a la Junta Directiva de este Órgano del Estado por haber incurrido en una falta muy grave al no otorgarle al instituto esta información.

Después de esta decisión, la Asamblea recurrió la decisión del IAIP y este confirmó su resolución el 30 de septiembre. Aun así la Asamblea no entregó la información y el IAIP impuso una segunda multa, esta vez exclusivamente al diputado presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes.

El diputado se avocó a la Sala de lo Contencioso Administrativo para detener la orden del instituto. La sala admitió la causa y como medida cautelar detuvo el proceso de publicación de información y de sanción a los funcionarios.

Casi dos años después el IAIP presentó ante la Sala de lo Contencioso Administrativo un escrito relacionado al caso “Asesores de la Asamblea Legislativa”, el cual está siendo tramitado bajo referencia 458-2013, el instituto solicita que la Sala confirme las resoluciones emitidas que dieron origen al

procedimiento y se entregue la información consistente en el listado de asesores del período legislativo anterior, esto debido a que el martes 2 de junio de 2015, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa hizo pública la información consistente en listado de asesores legislativos y listado de asesores de grupos parlamentarios al 1 de junio de 2015, conteniendo el nombre, identificación del grupo parlamentario al que pertenece y salario mensual devengado ; por tanto ya no tiene sentido seguir dilatando una sentencia definitiva respecto al caso en comento.

3.4. La Ley del Acceso a la Información Pública y su aplicación en la Asamblea Legislativa del El Salvador

3.4.1. El Instituto de Acceso a la Información Pública como ente competente para tutelar el Derecho de Acceso a la Información Pública

Se contempla la creación de una institución cuya principal característica es la independencia. Este fue uno de los temas más discutidos durante los grupos focales, puesto que al considerar instituciones existentes a quien otorgar dicha atribución, muchas fueron cuestionadas en cuanto a su capacidad e independencia para desempeñar esas funciones¹³⁷.

En el derecho comparado, se encuentran casos en los que la ley no tiene un ente garante pero las mejores prácticas internacionales, y la opinión unánime en el proceso de consultas, es que se requiere de un ente rector. En algunas legislaciones, la entidad garante es una institución autónoma

¹³⁷LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN VERSIÓN COMENTADA, Departamento de Estudios Legales, FUSADES, El Salvador, Mayo, 2012.

especializada en la materia, como en México con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública¹³⁸ (IFAI) el cual es el “*encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades*”¹³⁹; por ejemplo en Alemania con la Comisión para la Protección de Datos Personales y Acceso a la Información; en otras legislaciones la atribución se le otorga a funcionarios cuya función es más amplia, por ejemplo, en Guatemala se le otorgó al Procurador de Derechos Humanos. Por tanto, el diseño de la institución se ajusta a la realidad de cada país, lo importante es que a quien se le otorgue competencia de velar por la adecuada aplicación de la ley sea independiente y que sus resoluciones sean vinculantes.

El IAIP es la entidad que tiene como cometido principal velar por el respeto al derecho de acceso a la información pública. Sus roles son de diversa índole, es un ente contralor frente a otras entidades públicas, verificando el cumplimiento de la ley y emitiendo lineamientos. Tiene también un rol de promotor del derecho de acceso a la información, contribuyendo a la educación de la ciudadanía y a la capacitación de los funcionarios en el uso y aplicación de la LAIP.

Por otra parte, tiene un rol jurisdiccional al tramitar apelaciones a las decisiones de acceso a la información emitidas por las entidades obligadas y al tramitar el procedimiento sancionatorio. Además de las atribuciones señaladas en este artículo el IAIP también tiene las siguientes: fomentar las tecnologías de la información (art. 18 LAIP), ampliar período de reserva de la

¹³⁸ PUENTE DE LA MORA, Ximena, ob. cit., p. 2.

¹³⁹ LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, Artículo 33.

información a solicitud interesado, llevar un registro público de la información desclasificada (art. 20 LAIP), recibir los índices de la información reservada que elaboren las unidades de acceso a la información pública (art. 22 LAIP), llevar un registro de los índices de información reservada (art. 23 LAIP), llevar lista actualizada de los registros o sistemas de datos personales que posean los entes obligados con mención de sus protocolos de seguridad, recibir notificaciones sobre la eliminación de un sistema de datos personales (art. 35 LAIP), elaborar lineamientos para la administración de archivos (art. 40 LAIP), sugerir la creación de Unidades de Acceso a la Información Pública adicionales (art. 48 LAIP), impartir cursos preparatorios para oficiales de información (art. 49 LAIP), rendir un informe anual a la Asamblea Legislativa (art. 60 LAIP), dar aviso a Fiscal General de la República cuando encuentre indicios de un hecho delictivo (arts. 80 y 100 LAIP), subsanar deficiencias de derecho en escritos de los particulares (art. 86 LAIP).

3.4.2. Función del Instituto de Acceso a la Información Pública

Existen diversidad de posturas sobre qué institución debe detentar la función de ente garante, si debe otorgársele a una existente o crear una nueva. El Grupo Promotor y Finalmente la Asamblea Legislativa se decantaron por una nueva, puesto que se consideró que es importante la especialización en la materia. Asimismo, la institución que se propone no generará excesiva burocracia ni exorbitantes erogaciones de dinero para su creación y mantenimiento.

Se crea el Instituto de Acceso a la Información Pública en El Salvador como un ente especializado nuevo, colegiado y que se integra por medio de un proceso abierto con participación de la sociedad civil, lo cual es único en nuestro sistema.

La experiencia de otros países en materia de acceso a la información revela que una institución especializada en acceso a la información, es más efectiva que una institución que además tiene otros ejes temáticos más amplios, y que la independencia y robustez jurídica del ente garante es de absoluta necesidad¹⁴⁰.

La autonomía financiera se refiere a que la institución cuente con un presupuesto propio - que no sea parte de una partida mayor del Ejecutivo por ejemplo- y suficiente para poder realizar su cometido. La autonomía administrativa se refiere a la capacidad que tendrá dicha entidad para manejarse por sí misma.

Estas dos premisas persiguen la independencia del Instituto, de manera que ningún órgano del Estado pueda presionarlo con restricciones económicas o con decisiones administrativas.

3.4.3. La función administrativa de la Oficina de Acceso a la Información Pública

El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones.

Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y a la función jurisdiccional. No todos los actos del poder legislativo pueden válidamente llamarse "legislativos", pues hay facultades diversas, que caen

¹⁴⁰LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN VERSIÓN COMENTADA, ob. cit., p.

bajo el campo de la función administrativa¹⁴¹.

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función. En ese sentido, la función administrativa es la actividad que realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares, y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general bajo un régimen de policía o control¹⁴².

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la Ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento, modos y circunstancias de su aplicación.

Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la Ley.

Con base en esa necesidad surgió la LAIP para legislar concretamente el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública el cual para dicho cumplimiento crea La Oficina de Información Pública (OIP), la cual es la Unidad administrativa de la Institución (Instituto de Acceso a la Información

¹⁴¹**SERRA ROJAS, Andrés**, *Derecho Administrativo - Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Porrúa, 8ª ed., México, 1977, p. 49.

¹⁴² *Ibíd*em, p. 58

Pública), que recibe y da trámite a las peticiones de información, (Art. 6, Literal j, de la Ley de Acceso a la Información).

La misión de la Oficina de Acceso a la Información es garantizar el derecho de acceso que tiene toda persona a la información pública generada por las Instituciones del Estado, disponiéndolas de forma expedita, oportuna y veraz con la utilización de tecnologías de información, para así, impulsar la rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública.

3.4.4. La Fiscalización del Instituto de Acceso a la Información Pública en la función administrativa de la Asamblea Legislativa

El acceso a información y documentación oficial constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición, en ese sentido el Instituto de Acceso a la Información Pública se convirtió en un ente garante y fiscalizador de los actos administrativos de las instituciones que manejan fondos públicos¹⁴³.

Ahora bien, de acuerdo con la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la finalidad presuntamente es perseguida con la reserva de información *“no justifica [...] que [la administración] se niegue a facilitar información sobre las cuentas declaradas incobrables, pues sólo de esa manera los particulares pueden realizar una adecuada fiscalización de las finanzas públicas, determinando si la Administración Tributaria adoptó o no las*

¹⁴³COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ob. cit., p. 64

*medidas necesarias para afrontar los problemas de morosidad*¹⁴⁴”.

El conocimiento del actuar de la autoridad pública en la esfera de las obligaciones tributarias reviste un interés general, pues es claro que el incumplimiento de obligaciones de carácter tributario deriva en un detrimento de la Hacienda Pública, por lo que resulta de interés de todos el conocimiento de aquellas deudas no honradas, toda vez que sólo de esta forma pueda determinarse si la Administración ha actuado con la diligencia suficiente en la recuperación del patrimonio público”.

Finalmente, el tribunal indicó que, “*en atención del deber de transparencia que debe caracterizar la función pública [...] no puede la Administración negar el acceso a la información que revista interés público, cuando tales datos puedan revelar un irregular manejo de fondos que son de todos los y las costarricenses, como en el caso concreto*”¹⁴⁵.

3.4.5. La Publicación de información oficiosa y solicitudes de respuesta de la Unidad de Acceso a la Información de la Asamblea Legislativa

El derecho de acceso a la información se manifiesta especialmente en el *principio de difusión de todos los actos de la administración pública*, que se encuentra formalizado en la publicación de los actos administrativos, la

¹⁴⁴**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA**. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Resultando 2, Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nV alo r2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo. Sitio visitado el 4 de mayo de 2015.

¹⁴⁵**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA**, Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&nV alo r2=327472&strTipM=T&strDirSel=directo. Sitio visitado el 4 de mayo de 2015.

comunicación individualizada de los actos administrativos a quienes puedan estar interesados y la comunicación como respuesta a una demanda concreta de los administrados, incluida la posibilidad de obtener vista y copia de los documentos solicitados, obviamente estableciendo las garantías razonables de conservación del documento-fuente, sea o no original¹⁴⁶.

El derecho de vista se encuentra consagrado en las leyes fundamentales como una garantía procesal del ciudadano, la "*vista*" de las actuaciones administrativas se considera un importante elemento de la garantía de la defensa o del debido proceso; cabe recordar, que el acceso a la información, la participación del ciudadano en el proceso decisorio y el acceso a la justicia constituyen los tres pilares de lo que hoy en día se denomina democracia participativa.

La difusión de la acción administrativa garantiza mejor su rectitud y tiende a institucionalizar las presiones, buena prueba de ello es la publicidad de los concursos administrativos, este principio refuerza las posibilidades de defensa de los individuos frente a las potestades administrativas y ofrece elementos para el diálogo, la crítica y la oposición, en resumen, permite contrapesar las prerrogativas clásicas de la Administración, no puede existir una Administración eficaz sin control externo y no es posible controlarla realmente sin información.

El derecho a la información administrativa o a la documentación debe canalizarse en tres vías, las cuales son:

- a) La publicación general sistemática
 - b) La comunicación individualizada a los que puedan estar interesados
- y,

¹⁴⁶GAUCHI RISSO, Verónica, ob. cit., p. 7.

- c) La comunicación como respuesta a una demanda concreta de los administrados, incluida la posibilidad de reproducción de los documentos solicitados, con todas las garantías razonables de conservación del documento-fuente, original o no. Recursos de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Por medio de la figura de información oficiosa se garantiza que el acceso a cierta información de especial relevancia no dependa de una solicitud expresa, esta se encuentra definida en el Art. 3 literal d) al incluir un listado amplio de información se logra la mayor transparencia de la función pública, un gobierno con mayor apertura y menos solicitudes de información, haciendo el acceso más eficiente y barato.

Se regula especialmente la información oficiosa que deben suministrar la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, el Órgano Judicial, el Consejo Nacional de la Judicatura, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Cuentas de la República y los Concejos Municipales; se consideró que la información que manejan estos entes es de especial interés de la ciudadanía, los tres primeros por tratarse de órganos fundamentales, aunque cabe resaltar que la ley es de aplicación general¹⁴⁷.

En el Art. 10 de la LAIP se establece que los entes obligados de manera oficiosa pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán en los términos de los lineamientos que expida el Instituto, del cual en el numeral 13 del referido artículo obliga a que sean públicos de forma oficiosa *“Los informes contables, cada seis meses, sobre la ejecución del presupuesto, precisando los ingresos, incluyendo donaciones y financiamientos, egresos y resultados.*

¹⁴⁷LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN VERSIÓN COMENTADA, ob. cit., p. 21.

Asimismo se deberán hacer constar todas las modificaciones que se realicen al presupuesto, inclusive las transferencias externas y las que por autorización legislativa¹⁴⁸.

Se puedan transferir directamente a organismos de distintos ramos o instituciones administrativas con la finalidad de cubrir necesidades prioritarias o imprevistas¹⁴⁹.

La información oficiosa que debe brindar el Órgano Legislativo está regulada en el Art. 11 de la LAIP, éste artículo está dirigido a la Asamblea Legislativa como obligaciones adicionales a las del Art. 10 LAIP¹⁵⁰, alguna de la información listada se deberá actualizar inmediatamente dado que sólo es

¹⁴⁸La LAIP exige que se dé la máxima transparencia sobre el uso de los recursos públicos en informes al menos semestrales, pero podrían ser con mayor regularidad. La redacción de este numeral responde a la práctica de transferir fondos entre ramos distintos sin recurrir a una modificación del presupuesto ante la Asamblea Legislativa, lo cual ha sido declarado inconstitucional por la **Corte Suprema de Justicia en la sentencia de inconstitucionalidad 1/27/28-2010 de agosto de 2010 y en la 15- 2011/38-2011 de noviembre de 2011.**

¹⁴⁹**LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, D.L. N°. 391 del 02 de diciembre de 2010, D.O. N°. 70, Tomo: 391 del 08 de abril de 2011.

¹⁵⁰**Divulgación de información:** Art. 10.- Los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán, en los términos de los lineamientos que expida el Instituto, la información siguiente: 1. El marco normativo aplicable a cada ente obligado. 2. Su estructura orgánica completa y las competencias y facultades de las unidades administrativas, así como el número de servidores públicos que laboran en cada unidad. 3. El directorio y el currículum de los funcionarios públicos, incluyendo sus correos electrónicos institucionales. 4. La información sobre el presupuesto asignado, incluyendo todas las partidas, rubros y montos que lo conforman, así como los presupuestos por proyectos. 5. Los procedimientos de selección y contratación de personal ya sea por el sistema de Ley de Salarios, contratos, jornales o cualquier otro medio. 6. El listado de asesores, determinando sus respectivas funciones. 7. La remuneración mensual por cargo presupuestario, incluyendo las categorías salariales de la Ley de Salarios y por Contrataciones, y los montos aprobados para dietas y gastos de representación. 8. El plan operativo anual y los resultados obtenidos en el cumplimiento del mismo; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; y los planes y proyectos de reestructuración o modernización. 9. Las memorias de labores y los informes que por disposición legal generen los entes obligados. 10. Los servicios que ofrecen, los lugares y horarios en que se brindan, los procedimientos que se siguen ante cada ente obligado y sus correspondientes requisitos, formatos y plazos. 11. Los listados de viajes internacionales autorizados por los entes obligados que sean financiados con fondos públicos, incluyendo nombre del funcionario o empleado, destino, objetivo, valor del pasaje, viáticos asignados y cualquier otro gasto.

relevante conocer la agenda de las sesiones con anterioridad a su celebración.

Sobre los proyectos de ley debe señalarse que los mismos sufren muchas modificaciones mientras son discutidos en una comisión, por tanto, deberá darse a conocer las distintas versiones y no solo la propuesta inicial, los votos deberán entregarse individualizados por diputado y por decreto o acuerdo aprobado, pues esto permite al ciudadano conocer la actuación de cada diputado.

En el actual sistema electoral que permite votar directamente por nuestros diputados, la divulgación de los votos individuales de cada diputado acerca al votante con su representante y permite ejercitar de mejor manera el sufragio.

3.5. Recursos de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública

3.5.1. Formalidades

El recurso de apelación y los recursos en general constituyen actos procesales de impugnación destinados a rescindir, anular, complementar o modificar resoluciones judiciales; suponen un proceso ya iniciado y emanan de ciertos sujetos distintos del órgano judicial, entre ellos las partes, y como parte debe entenderse como toda persona que en un proceso reclama en nombre propio o en cuyo nombre se reclama, la satisfacción de una pretensión y aquella frente a la cual se efectúa tal reclamo; es una noción ligada al proceso que alude a quienes de hecho intervienen o figuran en la *litis* como sujeto activo o pasivo de la *litis*, con independencia de que se encuentren o no

legitimados¹⁵¹.

Cuando se habla de formalidades, se hace referencia al Art. 3 de la LAIP el cual en su literal a) establece que el primer fin de la ley es “*facilitar a toda persona el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos*”, asimismo en su literal f) se entiende por sencillez “*los procedimientos para entrega de información deben ser simples y expeditos*”.

El Art. 84 de la LAIP establece que el escrito de interposición del recurso de apelación y los formularios aprobados por el instituto deberá contener los siguientes datos: la dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud, el nombre del recurrente juntamente con el lugar o medio para recibir notificaciones, ya sea fax o correo electrónico, la fecha en que se notificó al recurrente, el acto recurrido y los puntos petitorios.

Según la doctrina salvadoreña para la interposición y tramitación del recurso administrativo deben cumplirse ciertos requisitos para ser resueltos por la administración, dichos requisitos son: a) Debe de dirigir a la autoridad competente; b) Debe de contener el nombre del recurrente y sus generales que lo identifiquen como sujeto legitimado; c) El acto o los actos que se recurren y los fundamentos jurídicos por los cuales se impugna; d) La presentación de prueba o medios probatorios que propone, en caso que sea posible en la tramitación del recurso administrativo; e) Las pretensiones concretas para restablecer el derecho infringido y, f) Lugar y fecha escrita en letras, la firma del recurrente o los recurrentes y si tienen representante o

¹⁵¹JERÍ CISNEROS, Julián Genaro *Teoría general de la impugnación penal y la problemática de la apelación del auto de no ha lugar a la apertura de instrucción por el agraviado*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela de Post-Grado, 2002, Lima, p.25.

apoderado la firma de estos, además el lugar para recibir notificaciones¹⁵².

Como es sabido, todo lo regulado por la ley tiene que seguir un justo procedimiento y en concordancia con los plazos establecidos por la ley, la LAIP indica cuales son las formalidades a seguir para poder apelar ante las resoluciones dictadas por el Oficial de Acceso a la Información pública, por lo que las formalidades están reguladas en el Art. 82 y siguiente de la LAIP. Algunos requisitos de forma del recurso de apelación, son, que se interponga en el plazo legal correspondiente, que este dirigido ante el juez y jurisdicción competentes, que se hayan cumplido las formalidades de los actos, tanto los de citación y emplazamiento como los propios del recurso-, así también deben cumplirse las condiciones establecidas¹⁵³. Las formalidades se presentan a continuación.

1. Que haya existido una resolución previa, dictada por el Oficial de Acceso a la Información Pública

Todas las personas tienen derecho a la información y habiendo cumplido los requisitos de ley para poder acceder a la misma, obtienen una respuesta proveniente del Oficial del Acceso a la Información, dicha información, deberá de contener las formalidades que están reguladas en el Art. 72 de la LAIP, mismo que en su inciso 2 reza: *“La resolución del oficial de Información deberá hacerse por escrito y será notificada al interesado en el plazo (Art. 71 LAIP). La concesión de la información podrá hacerse constar con una razón al margen de la solicitud. En caso de ser negativa la resolución, siempre deberá fundar y motivar las razones de la denegatoria de la*

¹⁵²MEJÍA, Henry Alexander, ob. cit., p. 325.

¹⁵³PIEDRA BUENA, Guillermo Richard, *El recurso de apelación y la consulta*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1999, p. 82.

información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto”.

2. Que sea interpuesto por el interesado a quien la resolución le causó agravio o por medio de su representante legal

En este caso, los terceros se figuran como representantes legales no plantean en materia recursiva un verdadero problema de legitimación, tampoco es cierto que la facultad para recurrir sea excepcional; en todo caso, lo que escapa a la regla es que los terceros sufran perjuicios derivados de las resoluciones dictadas en un proceso al que resultan extraños.

De ahí que toda la cuestión que suscitan los terceros se reduce a verificar si gozan de interés para impugnar y, en su caso, si concurren los restantes requisitos de admisibilidad comunes y específicos; fundamentalmente, si han acertado en la elección del medio de impugnación –principio de formalidad – en función de los agravios que en concreto formulen, lo cual depende de la regulación que hayan merecido los remedios de impugnación en cada ordenamiento positivo, y desde esta óptica, se puede anticipar que la admisibilidad de los recursos son interpuestos por terceros no es residual¹⁵⁴.

3. Deberá de interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación

El plazo jurídicamente *es el tiempo legal o contractualmente establecido que ha de transcurrir para que se produzca un efecto jurídico*, en este caso la

¹⁵⁴JERÍ CISNEROS, Julián Genaro, ob. cit., p. 29.

ley es clara al establecer el tiempo en el que podrá o no impugnarse una resolución, por lo que cabe decir que el derecho de apelar la resolución nace y tiene una vigencia de cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que causó agravio.

4. Deberá de interponerse por escrito y bajo los formularios que apruebe el Instituto

Este apartado está relacionado con el Art. 84 del mismo cuerpo normativo en virtud de destacar el mismo los lineamientos que deben de seguirse para interponer dicho recurso.

Por lo que debe entenderse que las directrices con las cuales la LAIP deberá elaborar el formulario y los datos mínimos que deberá incluir quien interponga el recurso, de conformidad a la normativa ya cita son los siguientes: **la dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud**, que en este caso sería el Oficial de Acceso a la Información Pública de la Asamblea Legislativa; **el nombre del recurrente y el lugar o medio para recibir notificaciones, fax o correo electrónico**, es decir que la persona interesada deberá de expresar un lugar para oír notificaciones siendo que la ley no indica que tipo de dirección puede ser por lo que podría ser cualquier lugar donde pueda ser citado; **la fecha en que se notificó al recurrente**, esto es importante para poder conocer si el recurso de revisión está siendo interpuesto en el plazo correspondiente, es decir dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución; y **el acto recurrido y los puntos petitorios**.

Lo último es con el fin que el órgano superior quien va a resolver o conocer de la apelación, pueda conocer los puntos recurridos, ya que el mismo

no podrá pronunciarse o no podrá expresarse sobre los puntos que no fueron estipulados por el recurrente.¹⁵⁵

5. El Oficial de Información deberá remitir la petición y el expediente al Instituto a más tardar el siguiente día hábil de haberla recibido

La expresión de la voluntad para impugnar la resolución dictada por el Oficial de Acceso a la Información Pública, implica una disconformidad con el contenido de la resolución atacada y una aspiración a que sea reformada o revocada, en todo caso será suficiente la simple afirmación de que se recurre, el mismo deberá de enviarse al Instituto de Acceso a la Información en virtud de ser el ente superior, es decir que la apelación constituye un recurso muy importante que tiene como fin la revisión por el órgano judicial superior del que emitió la sentencia o auto del inferior,¹⁵⁶ siendo así que se apela o se reclama mediante un recurso ordinario que entabla él que se creó perjudicado o agraviado por la resolución del Oficial de Acceso a la Información, para que el ente superior es decir el Instituto de Acceso a la Información pública lo revoque, confirme o reforme¹⁵⁷.

De lo anterior, se puede acotar que el orden de los puntos en el recurso de apelación tiene ciertas diferencias, ya que en la LAIP aparece de diferente manera e incompletos, si bien es cierto el procedimiento de acceso a la información y por ende el de recurrir de la resolución desfavorable debe ser sencillo, hay un requisito que habla sobre la presentación de la prueba o medios probatorios, -el cual no está contemplado en la ley- pero que ante su

¹⁵⁵**HITTERS J.C.**, "Técnica de los recursos ordinarios", en revista *Platense*, Buenos Aires, Argentina, número 28, p. 84.

¹⁵⁶**COUTERE Eduardo J.**, *Prologo a la obra póstuma de Agustín Costa, KE Recurso de apelación en el proceso civil*, Buenos Aires, Argentina, 1950, pp. 3-4

¹⁵⁷**JERÍ CISNEROS, Julián Genaro**, ob. cit., p. 15.

incumplimiento puede traer serios efectos jurídicos en las resoluciones de Instituto de Acceso a la Información Pública.

3.5.2. Causales de interposición del recurso

El recurso de apelación, al igual que las causales de infracción de la ley, contempla todas las posibilidades de denegatoria de información anticipándose a que esta no siempre será una negativa completa, sino que puede darse por entregas parciales, entrega de información de la cual con dificultad pueda desprenderse lo solicitado u obstáculos encaminados a desincentivar la solicitud, como exigencia de justificación o costos de reproducción elevados artificialmente.

El *Recurso de apelación en la protección de datos*, se encuentra regulado en el Art. 38 de la Ley de Acceso a la Información Pública, el cual explica que contra la negativa de entrega de informes, de la consulta directa, rectificación, actualización, confidencialidad o supresión de datos personales, procederá la interposición del recurso de apelación ante el Instituto, también procederá dicho recurso en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refiere el artículo 36 de esta ley.

Es así como el Art. 38 enlaza al Art. 36 en lo correspondiente a los plazos contenidos en dicho artículo, los cuales están detallados en el inciso segundo del Art. 36 estableciendo lo siguiente: *Tratándose de los literales a, b y c (La información contenida en documentos o registros sobre las personas, Informe sobre la finalidad para la que se ha recabado tal información y la consulta directa de documentos, registros o archivos que contengan sus datos que obren en el registro o sistema bajo su control)*. La ley, en cuanto a los entes obligados establece que deberán entregar en un *plazo de diez días*

hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente; o bien, le comunicarán por escrito que ese registró o sistema de datos personales no contiene los requeridos por el solicitante.

Para el caso del literal d) en su inciso tercero el Art. 36 explica que “... *la solicitud deberá ser acompañada de la documentación que respalde lo pedido. El Oficial de Información deberá entregar al solicitante, en un plazo de treinta días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones; o bien, le informará de manera motivada, la razón por la cual no procedieron las reformas*”.

Por primera vez en El Salvador se determina que un Instituto (IAIP) es el ente rector de la protección de datos, por lo que conoce en apelación de las negativas en esta materia.

En las causales de interposición es donde encontramos los que son llamados “requisitos de fondo”, es decir a los concernientes a la fundamentación del recurso, es decir, mediante los requisitos en mención, deben de indicarse los errores de hecho y de derecho que contiene la sentencia impugnada, precisándose la naturaleza del agravio producido, también debe contener la adecuación al interés y la legitimidad; es importante aclarar que la adecuación constituye una clara apreciación de los hechos y además las condiciones de calidad, interés y capacidad, pues estas son partes que deben bien observarse en cuanto a estos requisitos¹⁵⁸.

De conformidad al Art. 83 de la LAIP, el recurso de apelación también

¹⁵⁸PIEDRA BUENA, Guillermo Richard, ob. cit., p. 375.

procederá cuando:

- a) La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato defectuoso o incomprensible.**

En este apartado se debe entender, como datos personales los relacionados en el Art. 6 de la LAIP, donde se encuentra la definición de datos personales mismos que se refieren a la información que puede usarse para identificar, contactar o localizar a una persona en concreto o puede usarse, junto a otras fuentes de información para hacerlo¹⁵⁹.

Los datos personales, en la ley están regulados como la información privada concerniente a una persona, identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio, patrimonio, dirección electrónica, número telefónico u otra analogía, mismos que deben de ser diferenciados de los datos personales sensibles que son aquellos que corresponden a una persona con respecto al credo, religión, origen étnico, filiación o ideologías políticas y otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que pudieran afectar el derecho al honor a la intimidad personal y familiar o la propia imagen¹⁶⁰.

El apartado anterior, es importante relacionarlo con el Art. 24 de la LAIP que habla acerca de la información confidencial, misma que no puede divulgarse si no es del consentimiento expreso del titular y no está condicionada a ningún plazo o término, ya que se trata de resguardar la

¹⁵⁹ **TOMÉ, Herminia Campuzano**, *Vida privada y datos personales: su protección jurídica frente a la sociedad de la información*, Tecnos, 2000, p. 17.

¹⁶⁰ Contemplar el establecimiento de un mecanismo con autonomía técnica, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resolver sobre las negativas de acceso y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

privacidad de las personas, es el caso de los datos personales sensibles, mismos que están relacionados con el honor, privacidad familiar, informaciones que son capaces de dañar la fama de una persona que pueden revelarse porque son verdaderas y son de relevancia pública, pero la excepción a este tipo de información será la información sobre los salarios y remuneraciones.

Por lo anteriormente expresado, en cuanto a los datos personales, el capítulo III de la LAIP habla acerca de los datos personales, mismos que si se abrieran al público vulneraría el derecho de privacidad de las personas, puesto que el estado maneja grandes cantidades de información de sus ciudadanos, la protección de los datos personales se da como ejercicio del derecho de privacidad de las personas, pero es el caso que dicho capítulo regula el derecho del “habeas data”, es decir, la potestad de toda persona de solicitar al Estado que le revele la información personal que esté en su poder, además regula el procedimiento que habilita a las personas actualizar, modificar y suprimir la información que consta en bases de datos.

Por lo que lo anterior debe de entenderse como excepciones para brindar dicha información.

b) El solicitante no esté conforme con el tiempo, costo o la modalidad de entrega.

Con respecto *al tiempo* de conformidad a lo establecido en el Art. 71 LAIP, se procede de la siguiente manera: Conforme a la solicitud que la persona interesada realice, la respuesta a la misma ya sea negativa o positiva debe de ser notificada al interesado en el menor tiempo posible; a lo que podrán concurrirse de la siguiente manera: En un plazo de diez días hábiles,

los cuales deberán de ser contados a partir de la presentación de aquella, siempre que la información solicitada no exceda de cinco años de haber sido generada.

En un plazo de veinte días hábiles, si la información solicitada excede de los cinco años de haber sido generada.

Hasta en una plazo de veinticinco días hábiles si la información solicitada es de carácter complejo u existan circunstancias excepcionales, misma que deberá de ser motivada por resolución motivada.

Con respecto al costo la LAIP está regida por el principio de gratuidad de acceso a la información pública, por lo que solo pueden cobrarse los costos de reproducción, la administración pública deberá de procurar que dichos costos sean los menores posibles y que se facilite el acceso a las personas utilizando diversos medios que se adecuen a la población, lo anterior de conformidad al Art. 3 y 61 LAIP.

Con respecto a la entrega, se habla también del principio de disponibilidad, que da a entender que la información que se encuentre en los archivos de los sujetos obligados deberá de ser entregada siempre a quien lo solicite, excepto la que sea secreta, o clasificada con carácter de reservada o confidencial. Art. 18 de la LAIP; ligada así además al principio de prontitud ya que las solicitudes deben de ser resueltas en un tiempo razonable y dentro de los plazos que establece la ley, de acuerdo a lo establecido en el Art. 71 de la LAIP.

En base a lo anterior es que la persona solicitante se sentirá agraviada o no; para poder interponer así el respectivo Recurso de Apelación contra la

resolución.

c) La información entregada sea incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Basándonos en el principio de integridad la información debe de ser entregada íntegra, sin ocultamientos, sin matices, debe de entregarse tal cual es y los documentos tal y como se encuentren esto de conformidad al Art. 62 Ley de Acceso a la Información Pública; en virtud de ser el derecho de acceso a la información pública, un derecho que tiene como característica ser un derecho humano universal y autónomo que permite a toda persona el acceso a la información que este en posesión, a cualquier título de cualquier autoridad pública de manera veraz, oportuna, completa y accesible. Art. 2 LAIP.

Además de relacionar lo anterior, con la causa principal que es que la resolución cause agravio a la persona solicitante de conformidad a lo establecido en el Art. 82 de la LAIP.

Para hablar de una persona interesada se debe hablar de legitimación misma que es empleado por numerosos autores aludiendo a los sujetos habilitados para la interposición de los diversos recursos que contemplan los ordenamientos procesales positivos, y desde esta óptica, la legitimación constituye uno de los requisitos subjetivos de admisibilidad de los recursos, a la par del interés, la competencia del órgano y la personería del sujeto que interpone el recurso,¹⁶¹ por lo que es necesario entender que en esta rama del derecho la persona interesada sería aquella persona a la que la resolución le causo agravio.

¹⁶¹JERÍ CISNEROS, Julián Genaro, ob. cit. p. 24.

Desde un punto de vista objetivo, para que exista un interés, la resolución que se ataca debe tener un contenido desfavorable para el impugnante, a los efectos del ordenamiento jurídico concretamente, y no según su apreciación subjetiva¹⁶², esto es lo que se conoce por agravio o gravamen en el lenguaje procesal¹⁶³.

El agravio se genera cuando una desventaja o perjuicio que provoca la resolución judicial que restringe un derecho o una libertad proviene de errores cometidos por el Instituto.

3.5.3. Medidas cautelares

Para iniciar el presente apartado es importante recordar que las medidas cautelares son las dictadas mediante providencias judiciales, con el fin de asegurar que cierto derecho podrá ser hecho efectivo en el caso de un litigio en el que se reconozca la existencia y legitimidad de tal derecho, no implican un requisito respecto de la existencia de un derecho en el proceso, pero sí la adopción de medidas judiciales tendientes a hacer efectivo el derecho que eventualmente sea reconocido.

Por tanto, son todas aquellas actuaciones o decisiones que sin prejuzgar del resultado final, de contenido positivo o negativo, que un órgano de la Administración Pública o un juez o magistrado del poder judicial, puede adoptar para que las resultas de la resolución administrativa o judicial surtan plenos efectos para los interesados o para la parte procesal; para ello, se exige

¹⁶²**BELING**, *Derecho Procesal Penal*, Ed. Castellana, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1943, p. 250.

¹⁶³**AGRELO, Emilio.**, “El concepto de gravamen en el proceso penal”, en *Revista de Derecho Procesal*, Año VII, 1950, No 3 – 4, 1º parte, p. 227.

la concurrencia de dos requisitos: el *fumusboni iuris* o apariencia de buen derecho y el *periculum in mora* o peligro/riesgo por el paso del tiempo¹⁶⁴. Tradicionalmente se las designa como medidas cautelares, aunque también se las ha dado en llamar acciones cautelares o conservativas, así como también procesos o procedimientos cautelares, haciendo alusión a la sustanciación y la forma de obtenerlas¹⁶⁵.

Las medidas cautelares comprometen en primer término al sujeto, persona física o jurídica, a favor de quien se han dictado, la responsabilidad es legal e independiente de toda convención o cláusula entre las partes, asimismo comprometen la responsabilidad de la autoridad que las dictará, por mal desempeño en sus funciones, para el caso en que las medidas sean decretadas sin la contra cautela suficiente, sin derecho o si resulta excesiva o desproporcionada.

El Art. 58 de la LAIP establece en su literal f) la atribución del Instituto relativa a las medidas cautelares la cual es “*dictar las medidas cautelares que fueren pertinentes mediante resolución motivada*”, además en el Art. 85 de la referida ley se establecen las medidas cautelares que el Instituto podrá adoptar siempre y cuando se estimen necesarias para asegurar “*....la eficacia de la resolución que definitivamente se dicte, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales en cualquier momento del procedimiento, mediante resolución motivada*”. “*..... En particular, podrá: a) notificarse al superior jerárquico del infractor de la existencia de posibles conductas infractoras y de la incoación*

¹⁶⁴**CALVET BOTELLA, Julio**, *Medidas cautelares civiles en el Ministerio*. Disponible en <https://www.google.com/search?q=CALVET+BOTELLA%2C+Julio.+Medidas+cautelares+civiles+en+el+Ministerio+de+Justicia&ie=utf-8&oe=utf-8>. Sitio visitado el 14 de junio de 2015.

¹⁶⁵**MARTÍNEZ BOTOS, Raúl**, *Medidas Cautelares*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1990, p. 28.

del recurso ante el Instituto; b) solicitar al titular de la entidad la adopción de medidas especiales de resguardo y copia de seguridad de la información de que se trate; c) solicitar una copia de la información objeto de la apelación excepto si es de naturaleza reservada, la copia será resguardada de manera confidencial por el Instituto y devuelta al final del incidente de apelación”.

Estas medidas se tomarán con resguardo de los derechos de los particulares a la protección de sus datos personales cuando éstos pudieran ser afectados, se respetará el principio de proporcionalidad de la medida con los objetivos que se pretendan alcanzar en cada supuesto. En ningún caso podrá ordenarse como medida cautelar el secuestro o incautación de registros, soportes y archivos informáticos y de documentos en general, así como de aparatos y equipos informáticos de todo tipo.

En general estas medidas cautelares, pretenden evitar que durante la tramitación del proceso suceda un mal mayor, por ejemplo: la destrucción definitiva de la información no proporcionada, lo cual podría significar un daño irreparable para el denunciante, esto sin perjuicio de lo que finalmente se decida.

3.5.4. Procedimiento de Acceso a la Información Pública ante el IAIP

3.5.4.1. Admisión

El particular o llamado también solicitante, deberá de interponer escrito de recurso de apelación, mismo que podrá ser subsanado si contuviera errores en un plazo de tres días hábiles, luego será admitido por parte del Instituto en un término de tres días hábiles desde su presentación o de la subsanación por

el recurrente o denunciante.

Lo anterior alude a que el solicitante realice de forma libre su escrito pero que si existen defectos o deficiencias de derecho puedan ser subsanadas, mismas que deberán de ser subsanadas por el Instituto de conformidad al principio que reza “el Juez debe conocer el derecho”; siendo que él puede enmendar tales definiciones formales y si no puede hacerlo o se le imposibilita podrá prevenir al solicitante¹⁶⁶.

3.5.4.2. Designación de un comisionado

Una vez admitido el recurso de apelación, el Instituto designara a uno de sus comisionados de manera rotativa, es decir que no hay uno ya establecido, pasados quince días hábiles el comisionado deberá de darle tramite a la solicitud, formar el expediente, recabar pruebas y elaborar un proyecto de resolución que someterá al pleno del Instituto, el mismo comisionado no podrá participar en las decisiones del pleno referentes al caso, pero tiene la obligación de ser neutral al momento de tomar sus decisiones, el mismo no podrá participar en virtud de poder así conseguir una segunda opinión colegiada, que resulta más imparcial y calificada.

3.5.4.3. Notificación de la admisión e informe de la entidad

La notificación deberá de hacerse al interesado y al ente obligado, este último deberá de rendir informe en un plazo de siete días hábiles a partir de la

¹⁶⁶ Se tiene así que también el recurso de apelación puede ser **declarado inadmisibile** como es el caso de la resolución dictada por el Instituto de Acceso a la Información Pública de las diez horas con nueve minutos del dos de junio de dos mil catorce, bajo *la referencia NUE 38-A-2013*; mediante el cual se declaró *inadmisibile* la apelación interpuesta por el ciudadano Rogelio Alberto Gallardo Solís, por no haber subsanado la prevención en el plazo estipulado en LAIP.

notificación, misma que deberá de hacerse conforme al Art. 11 de la Constitución de la Republica, haciéndosele saber que se le imputa y permitiéndole al denunciado sostener su versión de los hechos.

3.5.4.4. Prueba

Las partes tendrán la oportunidad probatoria, mismas que deberán de ser ofertadas hasta el día de la celebración de la Audiencia Oral, medios probatorios que serán admitidos y reconocidos de acuerdo al derecho común, las pruebas que sean adoptadas ser apreciadas según las reglas de la sana critica es decir de la lógica, experiencia y sentido común, debiéndose así motivar las razones por las cuales se le adjudica determinada eficacia a cada una de las pruebas presentadas, rigiéndose de conformidad al Art. 330 del Código Procesal Civil y Mercantil¹⁶⁷ que describe cuales son los medios de prueba reconocidos.

Es importante relacionarle a lo anterior el Art. 79 del RLAIP¹⁶⁸, que añade que cada prueba presentada debe de quedar constancia escrita de la misma.

3.5.4.5. Audiencia oral

En la audiencia es el Instituto quien la celebrara con las partes en la cual se conocerá la prueba y el comisionado presentara el proyecto de resolución con lo que se pretende contar con un proceso donde prime la economía

¹⁶⁷ CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL, D.L. N° 712, del 18 de septiembre de 2008, D.O. N°. 224, Tomo 381, publicado el 27 de diciembre de 2008.

¹⁶⁸ **REGLAMENTO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**, D.E. N°. 136, del 01 de septiembre de 2011, publicado en el D.O. N° 163, Tomo 392, de fecha 02 de septiembre de 2011.

procesal, la celeridad y pronta justicia, en contraposición de los procesos que únicamente son escritos que se caracterizan por ser lentos y burocráticos.

De conformidad al Art. 92 LAIP, la audiencia oral mencionada podrá ser ampliada por una vez y hasta por un periodo de diez días hábiles cuando exista una justificaciones, la resolución que determine la nueva fecha deberá de ser notificada a las partes inmediatamente siguiendo el principio de concentración, el proceso debe reunirse en la menor cantidad de actos y debe evitarse la dispersión de ellos, por lo que la audiencia solo podrá postergarse excepcionalmente.

3.5.4.6. Resoluciones definitivas

El pleno deberá de resolver en un plazo de tres días hábiles a la celebración de la audiencia, dictando una resolución definitiva que deberá de ser pública, mismas que son obligatorias y en caso de desentenderlas pueden hacerse cumplir de forma coercitiva si no media la colaboración del ente obligado. Las resoluciones deberán de ser emitidas por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución ya que la misma tendrá fuerza ejecutiva. Por lo que el Artículo establece cuales son las resoluciones definitivas del Instituto podrán:

a) Desestimar el recurso por improcedente o sobreseerlo

Como es el caso de la sentencia pronunciada por el Instituto de Acceso a la Información Pública¹⁶⁹, mediante la cual se *sobreseyó* el recurso de apelación interpuesto por la ciudadana *Claudia Lorena Reyes de Rivera* contra

¹⁶⁹INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA con Referencia IAIP 4-A-2014 (HF), de fecha 07 de febrero de 2014, Considerando IV, p.2.

la resolución de *Referencia UAIP-283/RR/008/2014*, suscrita por el Oficial de Información de la Corte Suprema de Justicia por la denegatoria de información al considerarla confidencial.

b) Confirmar la decisión impugnada del Oficial de Información

Como es el caso de la resolución de las diez horas del nueve de marzo de dos mil quince, pronunciada por el Instituto de Acceso a la Información Pública¹⁷⁰, mediante la cual se confirma la resolución emitida por el Oficial de Información del Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), a las once horas del día 27 de noviembre de 2014, por estar apegada a derecho¹⁷¹.

c) Confirmar la inexistencia de la información pública solicitada

En el presente caso, el Instituto de Acceso a la Información Pública mediante acta informa al público en general sobre la inexistencia de la información, como es el caso del acta de fecha seis de enero de dos mil catorce, mediante la cual el Instituto en mención informa que con respecto a lo mencionado en el Art. 10 numeral 18 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En la parte que se refiere a los permisos, autorizaciones y concesiones otorgados, especificando sus titulares, montos, plazos, objeto y finalidad, esa institución no contaba con información de ese tipo, acta que asimismo fue firmada por el Licenciado Vicente Orlando Hernández Melara, en su calidad de Oficial de Información del Instituto de Acceso a la Información Pública.

¹⁷⁰ **INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA** con Referencia *IAIP NUE 194-A-2014 (MV)*, de fecha 09 de marzo de 2015, Considerando III, p.6.

¹⁷¹ Trámite de Recurso Administrativo, como requisito para agotar todas las instancias.

d) Revocar o modificar las decisiones del Oficial de Información y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, que reclasifique la información, o bien, que modifique tales datos

El Instituto de Acceso a la Información Pública, por mandato de ley, conoce y resuelve los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos y también conoce de aquellas denuncias que puedan dar lugar a un procedimiento sancionatorio; es en estos casos donde el IAIP realiza un análisis de la sustentación de las resoluciones emitidas por los oficiales de acceso a la información pública de las instituciones respectivas. Como es el caso de la resolución dictada por el Instituto de Acceso a la Información Pública¹⁷², de las quince horas con veinte minutos del quince de abril de dos mil quince, mediante la cual se ordenó **Revocar** la resolución del Oficial de Información del **Ministerio de la Defensa Nacional** venida en apelación por no estar apegada a derecho.

e) Establecer sanciones o requerir el trámite de imposición de las mismas a las autoridades respectivas

Como ejemplo de lo anterior, con base en la resolución de las diez horas con cuarenta y cinco minutos del día veintiuno de mayo del año dos mil catorce, mediante el cual el Instituto de Acceso a la Información Pública ordeno en el literal c) de la parte resolutive que se *iniciara procedimiento administrativo sancionador*, en contra del servidor público Sammy Dally Espinal Díaz, Oficial de Información del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, por la posible infracción muy grave letra “e” y letra “a” del Art. 76 de la LAIP.

¹⁷²**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA** con Referencia *IAIP NUE 118-A-2014 (HF)*, de fecha 15 de abril de 2015, Considerando IV, p.9.

3.6. Infracciones y sanciones

Es muy importante acotar el aporte importante del Derecho Constitucional al Derecho Administrativo y en este caso al Derecho de Acceso a la Información Pública, y es que la Constitución funda las bases elementales del Derecho Administrativo tales como: la potestad sancionadora de la administración, (artículo 14), el principio de legalidad (artículo 86 *in fine*)..... la potestad reglamentaria (artículos 187 ordinal 1 y 168 ordinal 14, respectivamente)..... y la responsabilidad patrimonial de los funcionarios (artículo 245)¹⁷³.

Con base en este apartado constitucional que el Instituto de Acceso a la Información Pública por mandato de la LAIP en su artículo 76 puede determinar y aplicar infracciones a los funcionarios públicos, las cuales son conductas que constituyen sanción en cuanto al Derecho de Acceso a la Información Pública y se pueden clasificar en muy graves, graves y leves. En el apartado de las sanciones (Art. 77 LAIP) es muy importante destacar que las sanciones se imponen al funcionario público con facultad para tomar decisiones dentro de las atribuciones de su cargo y no a la institución.

En el literal A del art. 77 se establece que *“Por la comisión de infracciones muy graves¹⁷⁴, se impondrá al infractor una multa de veinte a cuarenta salarios mínimos mensuales para el sector comercio y servicios”*. Y cuando *“La comisión de dos o más infracciones muy graves en el plazo de trescientos sesenta y cinco días, dará lugar, en función de los criterios de*

¹⁷³MEJÍA, Henry Alexander, ob. cit., p. 66.

¹⁷⁴En la discusión parlamentaria para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) se dio una amplia reducción de las sanciones por incumplimiento de la ley, aduciendo que los empleados públicos no podrían costear dichas sumas.

graduación del artículo siguiente, a la suspensión de funciones por el término de treinta días calendario ordenada por la autoridad superior correspondiente, salvo si la conducta es causal de destitución de acuerdo con el régimen del servicio aplicable”.

En el literal b) del mismo artículo se regulan las infracciones graves y se estipula que *“se impondrá al infractor una multa de diez a dieciocho salarios mínimos mensuales para el sector comercio y servicios”*. Y en el literal c) se establece que *“por la comisión de infracciones leves, se impondrá al infractor una multa cuyo importe será de uno hasta ocho salarios mínimos mensuales para el sector comercio y servicios”*. En el último Inciso del referido artículo se establece la atribución del instituto de que *“todas las sanciones impuestas serán publicadas en los medios electrónicos del Instituto e incorporadas como anexos del informe anual”*.

La Asamblea Legislativa ya ha sido multada por el IAIP, y con una infracción muy grave, tal es el caso de la **Sentencia 25-A-2013**, en la cual el Instituto *impuso* a los servidores públicos miembros de la *Junta Directiva de la Asamblea Legislativa* la multa correspondiente a cuarenta salarios mínimos mensuales para el sector comercio y servicios, equivalente a **NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$9,324.00)**, monto que se dividió en partes iguales entre sus miembros¹⁷⁵, el motivo de la multa fue la comisión de la infracción muy grave

¹⁷⁵ Según información brindada por el IAIP el día viernes 5 de junio de 2015 a nuestro grupo de tesis, la multa quedó dividida de la siguiente manera:

Junta Directiva de la Asamblea Legislativa	Othon Sigfrido Reyes Morales (Presidente)	\$621,60
	Alberto Armando Romero Rodríguez (Primer vicepresidente)	\$621,60
	Guillermo Antonio Gallegos Navarrete (Segundo vicepresidente)	\$621,60

a la Ley de Acceso a la Información Pública, que consistió en no proporcionar la información requerida en la medida cautelar ordenada por este Instituto mediante auto de las quince horas del veintidós de agosto de dos mil trece.

3.7. Resoluciones definitivas del Instituto de Acceso a la Información Pública

3.7.1. Sentencia 25-A-2013, Caso: Listado de asesores legislativos

El Instituto de Acceso a la Información Pública se pronunció en el proceso promovido por el ciudadano **ANGEL FERNANDO ROMERO ORTEGA**, contra la respuesta a la solicitud de información emitida por la Unidad de Acceso a la Información Pública de la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, ente obligado a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) representada

	José Francisco Merino López (Tercer vicepresidente)	\$621,60
	Francisco Roberto Lorenzana Durán (Cuarto vicepresidente)	\$621,60
	Roberto José D'abuisson Munguía (Quinto vicepresidente)	\$621,60
	Lorena Guadalupe Peña Mendoza (Primera secretaria)	\$621,60
	Carmen Elena Calderón Sol de Escalón (Segunda secretaria)	\$621,60
	Sandra Marlene Salgado García (Tercera secretaria)	\$621,60
	José Rafael Machuca Zelaya (Cuarto secretario)	\$621,60
	Lourdes Palacios (Quinta secretaria)	\$621,60
	Margarita Escobar (Sexta secretaria)	\$621,60
	Francisco José Zablah Safie (Séptimo secretario)	\$621,60
	Reynaldo Antonio López Cardoza (Octavo secretario)	\$621,60

por el servidor público **OTHON SIGFRIDO REYES MORALES**. Solicitando remita una copia certificada de planillas de asesores legislativos y planilla de asesores de grupos parlamentarios conteniendo el nombre, identificación del grupo parlamentario al que pertenece y salario mensual devengado. El 22 de julio de 2013 el ciudadano Romero Ortega presentó solicitud de información ante la Unidad de Acceso a la Información Pública del ente obligado dándole así una respuesta desfavorable; Inconforme con dicha respuesta, el 19 de agosto del 2013 el ciudadano presentó ante el Instituto escrito conteniendo recurso de apelación, por lo que se designó al Comisionado Jaime Mauricio Campos Pérez para la instrucción del procedimiento y elaboración del proyecto de la resolución definitiva, y se ordenó al titular del ente obligado que rindiera el informe de ley. Asimismo, se decretó la medida cautelar del artículo 85 letra c. de la LAIP en el que sentido que la Asamblea Legislativa, por medio de su representante legal y presidente, señor Othon Sigfrido Reyes Morales, que remita la información solicitada, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes. El 27 de agosto del 2013 el servidor público, Othon Sigfrido Reyes Morales, titular del ente obligado, en síntesis, convocó a una sesión extraordinaria y con carácter de urgencia a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa; habiéndose deliberado y concluido que por ser información de carácter confidencial la que se requiere, no puede entregarse por no permitirlo la Ley, por lo que el Instituto de Acceso a la Información Pública tuvo “por no cumplida” la medida cautelar por parte del ente obligado y requirió, nuevamente, al servidor público que cumpliera advirtiéndosele que si no procedía a darle cumplimiento se adoptarían los oportunos apremios y multas que establece LAIP. El 29 de agosto del 2013, el titular del ente obligado reiteró su negativa a entregar la información requerida justificando que la información solicitada por el ciudadano es de carácter confidencial, por lo que se inició de oficio el incidente sancionatorio contra el presidente y representante legal de la Asamblea Legislativa, por el incumplimiento de la medida cautelar ordenada

por este Instituto. Posterior a ello se celebró audiencia oral con la asistencia del apelante, no así del titular del ente obligado, a pesar de su legal citación. El 16 de agosto de 2013 el titular del ente obligado presentó recusación contra el Comisionado Jaime Mauricio Campos Pérez, la cual se declaró sin lugar, la medida cautelar.

Este incumplimiento a la medida cautelar fue sostenido durante todo el procedimiento, razón por la que en el mismo se abrió el incidente sancionatorio respectivo contra los miembros de la junta directiva, por lo tanto establecido que la junta directiva del ente obligado deliberó y concluyó no entregar al Instituto la información objeto de la apelación bajo el argumento de que se trataba de información “confidencial”, manteniendo esa renuencia durante todo el procedimiento, a pesar de los requerimientos hechos por este Instituto, la medida cautelar decretada que excepciona únicamente la entrega de la información si es de naturaleza “reservada”.

El Instituto ha reconocido que el derecho de acceso a la información tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público, y en el principio democrático del Estado de Derecho de la República como forma de Estado Art. 85 Cn. que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos¹⁷⁶. El

¹⁷⁶**SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sentencia de Amparo, con referencia No. 155-2013, de fecha 6 de marzo de 2013, considerando II, p. 2. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecida en la Constitución.

derecho a la información puede justificarse como derecho individual, en tanto permite ampliar el espacio de autonomía personal y como derecho colectivo, por cuanto revela la utilización instrumental de la información como mecanismo de control institucional de los ciudadanos hacia el Estado, desde esta última perspectiva el derecho a la información es un derecho público colectivo que finalmente.

Por todo lo anterior, en la parte resolutive, el Instituto ordena que se brinde la información requerida y además *impone* a los servidores públicos miembros de la junta directiva de la Asamblea Legislativa: la multa correspondiente a cuarenta salarios mínimos mensuales para el sector comercio y servicios, equivalente a **NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US \$9,324.00)**, monto que deberá ser dividido en partes iguales entre sus miembros, por la comisión de la infracción muy grave a la LAIP.

3.8. Las resoluciones sobre el Derecho de Acceso a Información Pública relacionadas con las atribuciones de la Asamblea Legislativa emitidas por la Sala de Constitucional de la República de El Salvador

3.8.1. Sentencia de Inconstitucionalidad contra el Art. 45 inc. 2 del Decreto Legislativo número 167 que contiene la Ley de Presupuesto para el ejercicio Financiero Fiscal.

Esta sentencia es relevante porque es la primera vez que la Sala de lo Constitucional establece que el derecho de acceso a la información pública¹⁷⁷

¹⁷⁷ La sentencia fue producto de varios procesos acumulados los cuales fueron promovidos por los ciudadanos Ramiro Peña Marín y Wilmer Humberto Marín Sánchez, ambos abogados y el último Docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador. El

es un derecho fundamental, esto implica que se trata de un derecho que goza de la protección y garantías que se reconocen en la Constitución de la República, lo cual supone una protección reforzada.

De forma general, también es importante porque se establece que la población tenga derecho a estar informada de todos los asuntos de interés colectivo y la gestión pública, de forma específica, es importante porque obliga al Estado a ser transparente en la formulación del presupuesto general de la nación. En la página 35, párrafo 5 de la sentencia se establece: “.....es necesario destacar que en una sociedad democrática es deber del Estado garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones oficiales, así como la publicidad en la administración y destino de los recursos y fondos público, este deber de transparencia está en íntima conexión de interdependencia con el derecho de acceso a la información de interés público”.

La Sala establece que por lo tanto que “.....el derecho de acceso a la información es un *derecho fundamental* de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado. Obligación que atañe a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepciones”.

Además en la página 35 párrafo 7 añade un apartado acerca de la publicidad de la información la cual literalmente establece que: “.....La publicidad de la información presupuestaria constituye la regla que debe

petitorio era que la Sala declarara la inconstitucionalidad, por vicios en su contenido, de los arts. 2 y 6 del Decreto Legislativo n° 167, de 6-XI-2009, publicado en el Diario Oficial n° 233, Torno 385, de 11-XI-2009, que contiene la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010 (LP 2010), y art. 45 inc. 2° del Decreto Legislativo n° 516, de 23-XI-1995, publicado en el Diario Oficial n° 7.

imperar y que vincula a todos los funcionarios e instituciones públicas, pudiendo mantenerse en reserva cierta información presupuestaria, de manera excepcional y restrictiva, y en casos debidamente necesarios y justificados. Por ejemplo, aquellos datos cuya publicidad pudiera poner en riesgo o afectar intereses fundamentales del Estado que están legítimamente protegidos en una sociedad democrática, tales como la información referida a los gastos de la defensa nacional o de la seguridad pública”.

La Sala también consideró el tema de la transparencia y la rendición de cuentas dictando que “.....deben ser garantizadas por todas las dependencias del Estado, de manera que todas las cuentas del presupuesto puedan verificarse en su ejecución, transferencia y destino, esto es, independientemente de que se disponga por ley, respecto de ciertos casos justificados, un manejo reservado de la información, con base en ello, se concluye que las denominadas "partidas secretas", entendidas como aquellas que no están sujetas a control y rendición de cuentas, no tienen asidero constitucional”.

Al final la Sala considero que *la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 45 inc. 2º de la LOAFI, requiere que la Asamblea Legislativa dicte una nueva normativa, a fin de que queden claramente establecidos endicha ley, los requisitos y parámetros bajo los cuales se regirán las aprobaciones de transferencias entre partidas de distintos Ramos que el Órgano Ejecutivo le solicite a la Asamblea Legislativa. El objetivo era, lograr un equilibrio entre, por un lado, la eliminación del uso discrecional¹⁷⁸, arbitrario y secreto de los recursos asignados por la Asamblea Legislativa; y por otro lado, posibilitar la*

¹⁷⁸Es decir que la Sala de lo Constitucional detecto en base a la interpretación constitucional que la Asamblea Legislativa hacia uso discrecional, arbitrario y secreto de los recursos asignados a este órgano. Por lo tanto se inicia un claro conflicto entre la Sala y la A.L. que continua hasta la fecha.

gestión eficaz y eficiente e dichos recursos al Ejecutivo como director de las finanzas públicas (artículo 226 Cn.).

3.9. Las resoluciones sobre el Derecho de Acceso a Información Pública relacionadas con las atribuciones de la Asamblea Legislativa emitidas por la Sala de Contencioso Administrativo

3.9.1. Sentencia Definitiva: referencia 458-2013

La Sala de lo Contencioso Administrativo se pronunció sobre el proceso contencioso administrativo promovido por la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, contra el Instituto de Acceso a la Información Pública, dicha resolución con referencia 458-2013 del treinta y uno de agosto de dos mil quince¹⁷⁹.

Argumentación de la parte actora

La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa señaló en el proceso la supuesta ilegalidad de: 1) la resolución de las once horas y cinco minutos del dieciocho de septiembre de dos mil trece, en la se ordena la entrega de la información que fue solicitada por el ciudadano Ángel Fernando Romero Ortega, poner a disposición del público en el sitio web el listado de asesores de la Asamblea Legislativa, e impone multa a la Junta Directiva del primer Órgano del Estado; 2) la resolución de las ocho horas y veintidós minutos del treinta de septiembre de dos mil trece, en la cual se declaran no ha lugar los recursos interpuestos contra el acto del numeral anterior. En el apartado de los

¹⁷⁹SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia Definitiva, con referencia No. 458-2013, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil quince.

antecedentes se puede rescatar que el veintidós de julio de dos mil trece el señor Ángel Fernando Romero Ortega solicitó a la Oficina de Información Pública de la Asamblea Legislativa la planilla de asesores legislativos institucionales y planilla de asesores por grupos parlamentarios. Inconforme con la respuesta realizada por la Asamblea Legislativa, interpuso recurso de apelación ante el Instituto de Acceso a la Información Pública.

La medida cautelar: el Instituto, por medio de la resolución de las quince horas del veintidós de agosto de dos mil trece, decretó como medida cautelar una orden dirigida a la Asamblea Legislativa, por medio de su representante legal y presidente, que consistía en remitir una copia certificada de la planilla de asesores legislativos y planilla de asesores de grupos parlamentarios, conteniendo el nombre, la identificación del grupo parlamentario y el salario devengado mensualmente.

En la resolución de las once horas cinco minutos del dieciocho de septiembre de dos mil trece se declaró, por parte del Instituto demandado, tener por no cumplida la medida cautelar dictada, requiriendo nuevamente al presidente y representante legal de la Asamblea Legislativa el cumplimiento de la misma, advirtiéndole que su incumplimiento podía acarrear apremios o multas.

Respecto a los Argumentos jurídicos de la pretensión, la parte actora hace recaer la ilegalidad de los actos administrativos controvertidos en la violación a los principios de legalidad y debido proceso, así como de los derechos de defensa, al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen. Inicialmente argumenta que la información requerida por el Instituto de Acceso a la Información Pública es catalogada como información confidencial, según la Ley de Acceso a la Información Pública (artículos 24 y

25).

También la parte actora añade que la medida cautelar otorgada no respetó los parámetros exigibles para su otorgamiento, en el sentido que la información solicitada está contenida en relaciones jurídicas fiscalizadas y registradas en diferentes instituciones de gobierno, y por ende, dichos registros, desvanecen todo *periculum* -peligro en la demora-, concluye que la medida cautelar que origino la sanción no es procedente y que existe fraude de ley por ser un acto amparado del texto de una norma que persigue un resultado prohibido.

También denuncia la violación a los artículos 12 y 13 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en el sentido que no se respetó la estructura orgánica de dicho Órgano, inicialmente, con base en la apelación, el requerimiento de información fue dirigido a la Asamblea Legislativa, posteriormente, se dirigió al Presidente y finalmente por medio de un supuesto de ampliación de un procedimiento sancionatorio se impuso una multa a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

La parte demandante solicitó que en sentencia definitiva se declare la ilegalidad de los actos administrativos impugnados.

En la fundamentación de derecho la Junta Directiva de la AL argumenta que la información requerida por el Instituto de Acceso a la Información Pública es catalogada como información confidencial, según la Ley de Acceso a la Información Pública (artículos 24 y 25), en tal sentido, existe prohibición legal para que se publique, resalta que la entrega de la información requerida de acuerdo con el artículo 76 letra b) de la misma normativa, haría incurrir a la Junta demandante en una infracción muy grave y consecuentemente podría

imponérsele una multa de hasta cuarenta salarios mínimos de industria.

Otro argumento que realizan es que se vulnero el debido proceso en el sentido que el artículo 102 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece que el procedimiento sancionatorio estará sujeto supletoriamente al derecho común, es decir el Código Procesal Civil y Mercantil, de acuerdo con los artículos 82 y 102 de la Ley de Acceso a la Información Pública la interposición del recurso de apelación debe ser por escrito, además con base en el artículo 182 del Código Procesal Civil y Mercantil, la esqueta de emplazamiento debió ser entregada junto con los anexos agregados por el apelante, situación que no se realizó y generó indefensión respecto de lo atribuido, consecuentemente, existe nulidad —artículo 233 del Código Procesal Civil y Mercantil.

También se refirieron a su normativa interna en el sentido que alegan que se violaron los artículos 12 y 13 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en el sentido que no se respetó la estructura orgánica de dicho Órgano.

Análisis del caso: Sala de lo Contencioso Administrativo

La Sala aclara que las violaciones alegadas por la parte actora (Junta Directiva de la Asamblea Legislativa), las vincula respecto de datos personales tales como descuentos al salario, pagos de embargos, de cuotas alimenticias, entre otros. “No obstante, tal información no ha sido solicitada por el ciudadano, y tampoco requerida por el Instituto de Acceso a la Información Pública, por lo que, esta Sala no tiene motivo para pronunciarse al respecto”. Otro punto importante es que señala la función de los asesores de la asamblea legislativa la cual es “facilitar el cumplimiento de sus funciones, ya sea en razón

de decisiones legislativas como ejecutivas del Primer Órgano del Estado”. También resalta que existe por parte de los asesores, un nivel de injerencia en cuanto las actividades delegadas por ley a los funcionarios mencionados, dichos asesores son personas que intervienen indirectamente en la realización de una función pública y dicha injerencia es remunerada por fondos públicos.

En cuanto a los listados de asesores la Sala argumenta claramente utiliza el normativismo jurídico al referirse a la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual obliga a la Asamblea Legislativa a emitir el listado de asesores (artículo 10 número 6), en tal sentido, en cumplimiento de una obligación legal, la función pública que optimizan los asesores, la disminución en su privacidad por ser una figura vinculada a realizar una función pública y que la remuneración que reciben proviene del Estado se puede concluir que la entrega del listado de asesores de la Asamblea Legislativa con su respectivo partido afiliado y su salario.

En cuanto a la Medida Cautelar

La Sala afirma que al decretar una medida cautelar debe realizarse la ponderación de los intereses en controversia, en menoscabo de la función que realiza la Administración Pública y así debe presumirse, la consecución de los intereses generales.

En ese sentido la Sala de lo Contencioso Administrativo hace referencia a la resolución del veintitrés de octubre de dos mil diez, pronunciada en el Amp. 304-2010, por una parte, el *fumusboni iuris* hace alusión -en términos generales- a la apariencia fundada del derecho y su concurrencia en el caso concreto se obtiene analizando los hechos alegados por las partes con las

restantes circunstancias que configuran la causa, lo que permite formular una respuesta jurisdiccional afirmativa a la viabilidad jurídica de estimar la pretensión, sin que ello signifique adelantar opinión alguna sobre el fondo de la cuestión controvertida.

Por otra parte, el *periculum in mora* -entendido como el peligro en la demora- según la sentencia de amparo referencia 177-2015, de las ocho horas veinte minutos del catorce de abril de dos mil quince, dicha resolución establece “el riesgo de que el desplazamiento temporal del proceso suponga un obstáculo real para la materialización efectiva de las consecuencias derivadas de una eventual sentencia, impidiendo de esta forma la plena actuación de la actividad jurisdiccional”. En ese sentido la Sala de lo Contencioso Administrativo da la razón a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa en cuanto a que “en el presente caso, el Instituto de Acceso a la Información Pública... **no concretó con hechos o situaciones específicas la existencia de tal posibilidad, y por ende, no demostró con exactitud cuál era el peligro en la demora.** No se cumple con el parámetro exigido y, por ende, no se fundamentó a cabalidad el otorgamiento de la medida cautelar decretada”¹⁸⁰.

Sobre el Fallo

Hechas las consideraciones anteriores, la Sala de lo Contencioso

¹⁸⁰La Sala de lo Contencioso establece que: “El posible acaecimiento de perjuicios irreparables o de difícil reparación por la decisión definitiva ocasionados por el denominado *periculum in mora* o peligro en la demora, conlleva a que quien la dicta, tenga que valorar la existencia de dicho peligro. La amenaza de daño irreparable debe sustentarse en hechos o elementos concretos —teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso— que dejen en el ánimo del juzgador la certeza que, de no aplicar una medida cautelar, los efectos del acto podrían ocasionar al interesado un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva”.

Administrativo se pronunció en el siguiente sentido:

Declaró ha lugar la resolución de las once horas y cinco minutos del día dieciocho de septiembre de dos mil trece, en cuanto a poner a disposición del público en el sitio web el listado de asesores de la Asamblea Legislativa con su respectivo salario, y partido al que se encuentra inscrito.

En relación al análisis jurídico de los asesores, si bien es cierto no son elegidos directamente por el pueblo, pero estos ayudan a tomar decisiones que en un futuro le pueden favorecer o no al pueblo, mediante consejos que le brindan a los diputados de la Asamblea Legislativa, ellos no son las figuras públicas que se conocen, si no que están tras las personas que están presentes en el pleno legislativo, el solicitante fue claro en establecer que quería conocer el nombre, partido político al que están afiliados y su salario, lo que no irrumpe en la esfera de la intimidad, puesto que no se están dando a conocer datos personales ni confidenciales.

Dicho lo anterior, se respaldara la resolución en mención, ya que el Instituto de Acceso a la Información Pública actuó apegado al principio de legalidad, esto según el Art. 10 No 6 de la LAIP el cual establece que *“los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público....el listado de asesores, determinando sus respectivas funciones.* Dicha disposición desvirtúa la argumentación que realiza la parte actora (AL) en lo relacionado a que la información solicitada por el ciudadano es “información confidencial”. En respuesta a tal argumento la Sala establece que la información confidencial *“es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido”.* Además la sala explica que la función de los asesores de la AL es pública por lo que no hay ningún impedimento legal para

entregar dicha información.

En conclusión: la Sala declaró ilegal parcialmente la resolución mediante la cual se impone a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa una multa. Los argumentos principales de la Junta Directiva de la AL fueron que dicha medida violentaba derechos y que la información a su parecer es catalogada como “confidencial” por lo que se negó a entregar la información y el argumento de la Sala fue en base al *periculum in mora* entendido como el peligro en la demora, según la sentencia de amparo referencia 177-2015, al final la Sala estableció que el Instituto de Acceso a la Información Pública... ***no concretó con hechos o situaciones específicas la existencia de tal posibilidad, y por ende, no demostró con exactitud cuál era el peligro en la demora.*** No se cumple con el parámetro exigido y, por ende, no se fundamentó a cabalidad el otorgamiento de la medida cautelar decretada. Por lo tanto criticamos dicha sentencia en este punto ya que a nuestro parecer si existía un peligro en la demora comprobado por la reincidencia del Presidente de la AL en no entregar la información solicitada por el ciudadano, cuando el art. 10 No 6 de la LAIP es claro en que dicha información es oficiosa y no confidencial como lo alegaba la Junta Directiva de la AL; dicho artículo tampoco está reflejado en el análisis jurídico que realiza la Sala y se enfasca solamente en la fuente jurisprudencial de la Sala de lo Constitucional.

Sin embargo analizado la misma, se tiene que lo que se busca en si es proteger bienes jurídicos o derechos constitucionales, donde la Sala de lo Contencioso Administrativo, en este caso actúa como un ente intermediario, entre la Junta directiva de la Asamblea Legislativa y el solicitante, emitiendo resolución donde se pronuncia sobre una sanción administrativa que le fuere impuesta por incumplimiento de una medida cautelar, y sobre la medida misma, mostrando en su fallo una igualdad debido a que le favoreció al

solicitante en cuanto al acceso de la información que pidió, y favoreció a dicha Junta con la exoneración de la sanción, por los motivos anteriormente expuestos.

El presente, es un ejemplo claro de agotamiento de las instancias procesales, donde se logra determinar y aclarar puntos sobre lo que es considerado información confidencial y lo relacionado a medidas cautelares.

CAPÍTULO IV: REGULACION DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO COMPARADO.

SUMARIO: 4.1 México. 4.1.1 Constitución Política. 4.1.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 4.1.2.1 Objetivos. 4.1.2.2 Ámbito de Aplicación. 4.1.2.3 Legitimación y Plazos. 4.1.2.4 Categorías de Información. 4.1.2.5 Órgano de Aplicación. 4.2 Perú. 4.2.1 Constitución Política. 4.2.2 Ley de Transparencia y Acceso a la Información. 4.3 Panamá. 4.3.1 Constitución Política. 4.3.2 Ley de Transparencia en la Gestión Pública y Habeas Data. 4.4 Costa Rica. 4.4.1 Constitución Política. 4.4.2. Ley del Sistema Nacional de Archivos. 4.4.3. Ley General de Control Interno. 4.4.4. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. 4.4.5. Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales. 4.4.6. Cuadro comparativo. 4.4.7. Mejoras a la Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador.

4.1. México

El acceso a la información pública se ha convertido en un derecho fundamental en México al incorporarlo en la reciente reforma constitucional del artículo 6º, mismo que desarrolla la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual tiene como objetivos primordiales transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas, otorgar a toda persona posibilidad de acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos y también mejorar la organización de la documentación pública¹⁸¹.

4.1.1. Constitución Política

A nivel de antecedentes se puede mencionar la Ley de Imprenta de 1917 y el estudio de la regulación de los medios de comunicación y de la información los cuales marcan un inicio en el ámbito de la libertad de expresión

¹⁸¹**PUENTE DE LA MORA, Ximena**, Acceso a la Información: Garantía Ciudadana en una Época de Rendición de Cuentas. Especial Referencia al Caso México, Revista de Derecho Informático, Nº 112, México, 2007, p. 1.

y la libertad de prensa en México. Otro dato importante es que el 1 de diciembre de 1976, el entonces Presidente José López Portillo, presenta en el discurso de toma de posesión, el planteamiento inicial del Derecho a la Información en términos de una promesa concreta, como parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el mandatario deseaba poner en orden todo lo referente a la legislación de la comunicación.

El Derecho a la información, fue establecido en la Constitución mexicana en el año de 1977, esto como parte de las modificaciones constitucionales que se dieron con motivo de la entonces llamada “reforma política”¹⁸², se realizó una reforma constitucional que tiene como producto la modificación de la parte final del Artículo 6° de la Constitución para introducir la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, desde entonces se considera la reforma jurídica más importante en los últimos 50 años.¹⁸³ Este artículo va en consonancia con el 8° de la Constitución Mexicana el cual dispone: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa”¹⁸⁴.

La reforma del capítulo 6° dio origen a un largo debate sobre su significado, en particular sobre sus consecuencias para la regulación de los medios de comunicación, se debatía intensamente si implicaba la posibilidad de que el estado tuviera un mayor control sobre los medios de comunicación masiva, en aquellos años pocos entendieron que una de sus implicaciones era

¹⁸² **LOPEZ AYLLÓN, Sergio**, *Colección de cuadernos...* ob. cit., p. 14.

¹⁸³ **ABARCA ERAZO, L. y NUNFIO LÓPEZ, Bella Maritza**, “El Derecho de Acceso a la Información Pública en El Salvador. Análisis al Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2011, p. 3.

¹⁸⁴ **BASTERRA, Marcela I.**, ob. cit., p. 240.

que establecía el derecho de los ciudadanos que una a conocer la información generada por las autoridades.

Años después, la propia Suprema Corte de México emitió una resolución con motivo de la matanza de un grupo de campesinos en Aguas Blancas en el estado de Guerrero, la Corte considero que el derecho a la información exigía “que las autoridades de abstengan de dar a conocer a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a los derechos individuales¹⁸⁵.

Para finales de los años noventa la Suprema Corte había reconocido el Derecho de Acceso a la Información Pública, sin embargo existía un problema práctico: la carencia de un procedimiento para ejercerlo, fue necesario esperar hasta el año 2002 para que este se creara con la aprobación mediante el voto unánime de todos los partidos políticos en el Congreso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁸⁶.

A comparación de El Salvador, se puede destacar que México marca un paso importante a nivel de Acceso a la Información Pública, ya que establece en su constitución política el derecho a la información y la obligación del estado Mexicano en garantizar su cumplimiento, por el contrario El Salvador no realizó una reforma a nivel constitucional, sino más bien fue vía Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional¹⁸⁷ que se consagra y se reconoce el Derecho de

¹⁸⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Derecho a la Información*, México, 2000.

¹⁸⁶LOPEZ AYLLÓN, Sergio, *Colección de cuadernos...* ob. cit., p. 14

¹⁸⁷1-2010/27-2010/28-2010: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con quince minutos del día veinticinco de agosto de mil diez. “El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de la población a estar debidamente informada de los asuntos de interés colectivo, y a conocer la gestión pública y la forma en que se ejecuta y se rinde cuentas del presupuesto general del Estado; obligación que atañe a todos los órganos y dependencias del Estado, sin excepciones”.

Acceso a la Información Pública.

4.1.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de reciente publicación¹⁸⁸ representa un avance significativo en materia de acceso a la información o “transparencia” gubernamental, puesto que anteriormente a su publicación, los gobiernos federales (y locales) tenían prácticamente una discrecionalidad casi absoluta respecto al manejo de toda su información, incluida la financiera (sueldos, destino de los recursos monetarios, utilización de los mismos) y la relativa a su propia organización (desde su organigrama, tipos de contrataciones, áreas de trabajo, entre otros)¹⁸⁹.

Este logro del gobierno federal impulsado por el Presidente Vicente Fox no se debió a cuestiones fortuitas en la planeación gubernamental, sino a la necesidad que la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales advertían, a raíz de la discrecionalidad que se había manejado por las autoridades hasta esa fecha.

Con esta ley se equilibran los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad; significa la concreción de un anhelo de una sociedad que ha luchado por ir ganando espacios públicos, se ha avanzado en una consolidación democrática, donde existe una genuina demanda social de apertura, transparencia, y rendición de cuentas públicas¹⁹⁰.

¹⁸⁸**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL** publicada en Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de junio de 2002.

¹⁸⁹**PUENTE DE LA MORA, Ximena**, ob. cit., p. 3.

¹⁹⁰**BASTERRA, Marcela I.**, ob. cit., p. 241

4.1.2.1. Objetivos

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que incluye como objetivos primordiales transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas, otorgar a toda persona (no sólo a ciudadanos) la posibilidad de acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos¹⁹¹, mejorar la organización de la documentación, y también “garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados” para “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho” (Art. 4, fracc. VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Otro de los objetivos que persigue esta ley es la reducción de la corrupción mexicana que según el propio comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Juan Pablo Guerrero, advirtió que no obstante los avances registrados en el acceso a la información en México “parecen no haber tenido impacto positivo en el problema de la corrupción en la administración pública federal”¹⁹².

Los objetivos surgen con claridad en el Art. 4 de la Ley, y denotan con amplitud que se establece en el dispositivo legal, estos son: 1) Promover lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; 2) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que tengan los sujetos obligados; 3) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; 4) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos,

¹⁹¹PUENTE DE LA MORA, Ximena, ob. cit., p. 4.

¹⁹² Véase *Periódico La Jornada*, 10 de noviembre de 2006, México.

de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; 5) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos y; 6) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Del análisis de la normativa surge que el legislador trata de cumplir estos objetivos ya que el diseño de la misma implico una revisión de las experiencias internacionales, al tiempo de generar las condiciones necesarias para lograr la efectiva vigencia, implementando lo mejor de los ejemplos comparados y volcando en el dispositivo legal los estándares internacionales básicos para un buen sistema de acceso a la información del Estado¹⁹³.

4.1.2.2. *Ámbito de Aplicación*

Resulta novedosa la iniciativa legal en tanto prevé un amplio ámbito de aplicación, toda vez se aplica no solo al conjunto de los órganos estatales federales (poderes legislativo, ejecutivo y judicial) sino que también a los órganos constitucionalmente autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos etc.) y los tribunales administrativos, y de manera indirecta a las entidades de interés público, tales como los partidos políticos. A lo que cabe agregar que se trata de la ley de acceso a la información con mayor ámbito de aplicación en el mundo. Algo muy importante que destacar es que los poderes públicos son los responsables de la interpretación y aplicación de la norma, para los que se creó la Comisión Especializada (Comisión de Garantías de la Información) que tiene a su cargo cuatro funciones principales: 1) Ser el órgano regulador en materia de información para el gobierno federal; 2) Resolver mediante un proceso judicial

¹⁹³BASTERRA, Marcela I., ob. cit., p. 242.

y de manera similar a un proceso administrativo las controversias que se presenten entre los particulares y la administración; 3) Supervisar el cumplimiento de la ley y reportar las violaciones a los órganos de control interno y; 4) Promover el ejercicio del derecho de acceso entre los ciudadanos y generar una nueva cultura de manejo de la información, tanto en los servidores públicos como en los ciudadanos¹⁹⁴.

Una de las innovaciones de esta ley es el concepto de datos personales que maneja, ya que es bastante amplio pues se refiere a la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad. Como se puede observar, el rango de información personal es sumamente amplio puesto que se refiere no sólo a características físicas, sino a las morales o emocionales, así como a su vida afectiva o familiar, además de incluir los llamados “datos sensibles” al hacer extensiva esta definición a opiniones políticas, religiosas, preferencias sexuales y estado de salud¹⁹⁵.

4.1.2.3. Legitimación y Plazos

La norma autoriza a todas las personas a pedir información a los organismos públicos, organismos constitucionalmente autónomos y otros organismos gubernamentales, y las solicitudes deben responderse en el plazo de 20 días hábiles.

¹⁹⁴Ibídem, pp. 242-243.

¹⁹⁵PUENTE DE LA MORA, Ximena, ob. cit., p. 5.

En el caso de la LAIP de El Salvador el plazo menciona la ley que no puede ser mayor de diez días hábiles, siempre que la información requerida no exceda de cinco años de haber sido generada¹⁹⁶.

La legislación mexicana establece que el procedimiento se lleva a cabo en dos instancias, la primera es ante los órganos de la administración pública federal en cuyo poder se encuentra la información, la segunda se da en sede administrativa judicial especializada (Comisión de Garantías de Información) y se enmarca en un proceso de revisión, las resoluciones emitidas por la comisión son recurribles por vía de amparo, pero este camino solo es para el particular recurrente, no así para la administración recurrida, en cuyo caso las resoluciones del órgano de contralor no son recurribles¹⁹⁷.

4.1.2.4. Categorías de Información

La ley crea cinco categorías de información clasificada, asimismo, establece que la información puede ser retenida, en caso de que, de darse a conocer pueda causar perjuicio al interés público, estas categorías incluyen información que pudiera: 1) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la seguridad nacional; 2) Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con

¹⁹⁶Art. 71 de la LAIP El Salvador. **Plazos de respuesta** - La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de diez días hábiles, contados desde la presentación de aquélla, siempre que la información requerida no exceda de cinco años de haber sido generada. Si la información requerida excede de los cinco años de haberse generado, el plazo podrá ampliarse por diez días hábiles más.

En caso de que no pueda entregarse la información en tiempo, por la complejidad de la información u otras circunstancias excepcionales, por resolución motivada podrá disponerse de un plazo adicional de cinco días hábiles. El oficial de información precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la medida de lo posible a los términos de la solicitud.

¹⁹⁷**BASTERRA, Marcela I.**, ob. cit., p. 243.

carácter confidencial al estado mexicano; 3) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; 4) Poner en riesgo la vida, la seguridad o la vida de cualquier persona y; 5) Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen Estado¹⁹⁸. Aún cuando con la LAI se pretende fomentar el libre acceso a la información, existen límites en cuanto a la clase de información a la que se puede acceder, así prohíbe el acceso a la información personal de los individuos, estableciendo que solamente el titular de los mismos o su representante puede solicitarla¹⁹⁹ y establece protección para la información que se considera reservada²⁰⁰ y confidencial,²⁰¹ limitando su acceso, esta ley determina que la información reservada puede permanecer resguardada hasta por doce años²⁰² al término de la cual o cuando desaparezcan las causas que justifican esta clasificación, la información será puesta a disposición del público. La información confidencial se mantiene con éste carácter por un plazo indefinido.

4.1.2.5. Órgano de Aplicación

La LAI también crea el Instituto Federal de Acceso a la Información

¹⁹⁸LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Art. 13.

¹⁹⁹LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Art. 24.

²⁰⁰Por información reservada se entiende aquella que pudiera poner en peligro la seguridad nacional, menoscabar las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera o monetaria del país, poner en peligro la vida de una persona, o cuando pudiera afectar seriamente la aplicación de una ley. Arts. 13 y 14 de la LAI México.

²⁰¹Se considera información confidencial la entregada como tal por los particulares y los datos personales.

Art. 18 de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

²⁰²LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Art. 15.

Pública (IFAI), el cual es un órgano descentralizado de la administración pública federal que comenzó sus operaciones en junio de 2003,²⁰³ con el objetivo principal de promover la cultura de transparencia, proteger el derecho de las personas de solicitar información gubernamental, resolver sobre las negativas de acceso a la información emitidas por autoridades gubernamentales, además de proteger los datos que el gobierno posee. Las dependencias gubernamentales harán de su conocimiento al IFAI el sistema de datos personales, llama la atención que esta ley de transparencia no establece requisitos para solicitar información pública, ni el motivo para solicitarla, en cambio, sí lo hace para solicitar datos personales puesto que solamente los interesados o sus representantes podrán solicitar a las unidades de enlace o su equivalente, previa acreditación, sus datos personales que obren en los sistemas registrados, dicha información deberá proporcionarse en un plazo de diez días hábiles, de manera gratuita²⁰⁴.

4.2. Perú

4.2.1. Constitución Política

Con la reforma de 1993 de la Constitución de Perú el derecho de libre acceso a la información pública fue explícitamente reconocido como derecho sustantivo y como una vía procesal propia, aunque ya había tenido unos antecedentes donde se lo reconocía de forma implícita en la constitución de 1979 y en una serie de normas dispersas en materia administrativa²⁰⁵.

²⁰³LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Art. 3.

²⁰⁴Debiendo cubrir únicamente los gastos que se generen por su envío. No obstante, si una persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor de doce meses a partir de la última solicitud, se determinarán los gastos conforme a lo establecido por los artículos 27 y 24 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

²⁰⁵BASTERRA, Marcela I., ob. cit., p. 243.

La nueva redacción del texto constitucional reconoce como derecho fundamental de la persona el de “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Por lo tanto, queda entonces constitucionalizada una legitimación activa verdaderamente amplia ya que el derecho de acceso se reconoce a “toda persona” especificando que no se exige tener un interés directo o indirecto en la información solicitada, ni debe justificarse el pedido en base a otros derechos de los cuales pueda establecerse una dependencia, ya que se trata de un derecho totalmente autónomo.

4.2.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información tiene por finalidad promover la transparencia en los actos del estado y regular el derecho fundamental de acceso a la información consagrado en la Constitución, la ley reglamentaria entró en vigencia en el año de 2003 y reconoce el derecho de toda persona a solicitar información, sin tener que explicar por qué razón la requiere, en cualquier formato, de cualquier organismo gubernamental o entidad privada que presta servicios públicos o ejecuta funciones administrativas.

La ley consagra el principio de publicidad, con un estándar amplio de protección, proporcionalmente implica un abanico importante de obligaciones estatales que son mencionadas en el artículo 3 de la misma: 1) Toda información que posea el estado se presume pública, salvo las excepciones

expresamente previstas por el Artículo 15 de la presente ley; 2) El estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en las actuaciones de la administración pública y; 3) El estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad²⁰⁶.

El concepto de información pública es considerado como sinónimo de información estatal, ya que el estado canaliza el interés público, legislando, administrando justicia o a través de la prestación de servicios, sin embargo lo público, no es monopolio del estado sino que también existe un interés público en las actividades de entidades no estatales que realizan funciones públicas o prestan servicios y contrariamente en la actualidad el Estado cada vez más se desempeña como una entidad privada.

Por ello puede referirse que el derecho de acceso no solo debe ejercerse en relación con la información del Estado sino también respecto de toda aquella generada y administrada en poder de entidades privadas destinadas a brindar servicios o con fines relacionados al interés público, es decir todas aquellas concesiones o contratos dados por el Estado a las empresas privadas.

4.3. Panamá

4.3.1. Constitución Política

Al igual que en El Salvador, el derecho al libre acceso a la información pública no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución

²⁰⁶LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, Decreto Legislativo, Ley N° 27806 de fecha 13 de julio de 2002. Perú, Art. 3: "Principio de Publicidad".

Panameña, sin embargo puede inferirse del derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución²⁰⁷.

4.3.2. Ley de Transparencia en la Gestión Pública y Habeas Data

A pesar de no estar establecido por la ley suprema, Panamá cuenta con la Ley de Transparencia en la Gestión Pública y Habeas Data que establece el Derecho de Acceso a la Información Pública. Reconoce a todas las personas el derecho a solicitar, sin necesidad de justificación o motivación alguna, la información de acceso público o en poder o en reconocimiento de las instituciones del estado en virtud del principio de publicidad de los actos de gobierno, estando obligadas también las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad a proporcionar la información que le sea solicitada por los usuarios del servicio respecto de este²⁰⁸.

En cuanto al principio de publicidad de los actos de gobierno, la ley trata en el capítulo III la obligación por parte del Estado de brindar determinada información, así dispone que “las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido²⁰⁹”, en

²⁰⁷Constitución de Panamá, Dada en la Ciudad de Panamá, a los 11 días del mes de octubre de 1972, reformada por los Actos Reformativos N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994; y por el Acto Legislativo N°1 de 2004. Publicada en la Gaceta oficial N°25176 del 15 de noviembre de 2004. Art. 41.

²⁰⁸**BASTERRA, Marcela I.**, ob. cit., p. 249.

²⁰⁹**LEY DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y HABEAS DATA**, Decreto Legislativo, Ley No.6, de fecha 10 de diciembre de 2001. Publicada en la Gaceta Oficial 24476 de fecha 23 de enero de 2002. Art. 8.

concordancia el Art. 9 enumera taxativamente la información que dichas instituciones están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios de internet y a publicar. En forma concomitante establece que la Contraloría General de la República está obligada a publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, dentro de los treinta días posteriores a dicha ejecución.

En este sentido, se reconoce el carácter público y de libre acceso a la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viaje, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios, del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas. Esta ley permite afirmar que Panamá está intentando poco a poco romper con la cultura del silencio e ir hacia los estándares internacionales en materia de publicidad de la información que el Estado tienen ineludiblemente que brindar a los individuos, para que estos a su vez, puedan hacer efectivo el control ciudadano, que hacer básico en un sistema democrático.

4.4. Costa Rica

El acceso real a la información en poder del Estado es uno de los requisitos fundamentales para que funcione cualquier democracia y uno de los pilares de la rendición de cuentas, el Estado tiene el deber de informar a los ciudadanos y estos últimos también tienen el derecho de obtener la información en poder del Estado.

4.4.1. Constitución Política

En este punto, se hace mención de los principios que rigen el derecho

de acceso a la información administrativa, por lo que dentro de este marco jurídico, cabe hacer referencia a los principios de legalidad, transparencia administrativa, igualdad, publicidad y democrático.

A esto se debe agregar los principios de eficiencia, de razonabilidad y proporcionalidad y de especialidad, que aunque no se desarrollen por razones puntuales en el tratamiento del tema, siempre constituyen principios de relevancia en el estudio de este derecho.

En cuanto al principio de legalidad, como marco jurídico esencial de las actuaciones de la Administración Pública, es necesario considerarlo como aquel precepto que establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sometido, de esta forma, el bloque de legalidad determinará el margen de actuación de la Administración frente a los ciudadanos.

Este principio se encuentra desarrollado en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica que dice: *“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.*

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

Principio de igualdad: El artículo 33 de la Constitución Política de Costa Rica señala que: “Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”, de esta disposición derivan una serie de derechos esenciales en la relación administrado - Administración Pública, en la cual toda persona tendrá igualdad al acceder y peticionar información de naturaleza pública ante las autoridades públicas.

El profesor Piza Rocafort, refiriéndose al principio de igualdad, indica: “Desde el punto de vista jurídico, la igualdad ante la ley se presenta como una exigencia de generalidad y como una prohibición de discriminación.

En función de ambas exigencias, la igualdad opera como un principio de interpretación y aplicación de todos los demás derechos y manifestaciones de la libertad y, a su vez, como un derecho de carácter autónomo exigible por sí mismo.

El derecho a la igualdad ante la ley, con su corolario de no discriminación y respeto a la dignidad, no significa que todas las personas hayan de ser tratadas idénticamente, ni que sea ilegítima toda distinción entre unos y otros, es claro que, como lo ha dicho la jurisprudencia de todos los tribunales constitucionales e internacionales, en aras de una auténtica igualdad, debe darse a los iguales un trato igual y a los desiguales uno desigual”²¹⁰.

Principio de publicidad: El principio de publicidad debe ser enfocado como un derecho de los ciudadanos de conocer tanto el ordenamiento jurídico que lo rige, como la sustento de las actuaciones de la Administración, el

²¹⁰PIZA ROCAFORT, Rodolfo, ob. cit., pp. 24, 25.

fundamento constitucional de este principio lo encontramos en los artículos 124, 126 y 129 de la Constitución Política de Costa Rica.

Del mismo modo, en cuanto a la publicidad de las leyes se debe hacer cita del Reglamento de la Asamblea Legislativa que desarrolla en buena forma la publicidad del trámite legislativo, interesa en este punto, hacer cita únicamente del artículo 129 de la Constitución Política que al respecto señala: “Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial (...)”.

Se puede observar como la publicidad se constituye en un principio esencial para la vigencia de las normas jurídicas, así mismo de las disposiciones que rigen el actuar de la Administración Pública, en el caso costarricense es a través de los diferentes mecanismos es que se presenta la publicidad, por ejemplo: el periódico oficial La Gaceta; el Boletín Judicial; periódicos de circulación nacional; mecanismos electrónicos; notificación personal, entre otros. En este sentido, cabe recordar el artículo 30 de la Constitución Política costarricense que regula el derecho de acceso a la información pública.

Entre las disposiciones o bases constitucionales que dan pauta para desarrollar el tema del derecho de acceso a la información en Costa Rica, se tiene en un primer momento, la Constitución Política costarricense, que retomó auge con la creación de la Sala Constitucional y que la ha hecho una normativa viva y de aplicación inmediata, se cita en primer término el artículo 9 constitucional de reciente reforma, que desarrolla cuál es la organización del Estado costarricense, afirmando: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable, lo ejercen el pueblo y

tres Poderes distintos e independientes entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (...)"²¹¹.

Según la norma anterior, y el artículo 11 que ya ha sido citado y que hace referencia al principio de legalidad, fundamental en el ordenamiento jurídico costarricense y sobre todo cuando se hace referencia a la actuación de la Administración Pública, como aspecto medular de la normativa relativa al derecho de acceso a la información, el 30 de la Constitución Política de la República de Costa Rica le da consistencia jurídica a este derecho, manifestando que "*Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado*", junto a esta norma constitucional, los artículos 24, 27, 28, 29 y 41 de la Carta Magna costarricense, tienen una relación directa con la disposición en estudio.

Este conglomerado de normas constituye una base importante para la defensa de las garantías de los administrados y su relación intrínseca es incuestionable, al estudiar el desarrollo jurisprudencial que ha tenido el acceso a los departamentos administrativos para informarse, cabe reiterar la vinculación existente con el derecho de petición (27 C.P.) y el acceso a la justicia administrativa -responsabilidad- (41 C.P.).

Al igual que en el Derecho comparado en Costa Rica, el derecho de información está íntimamente ligado a la comunicación por los medios de prensa, de ahí, que sea necesario relacionarlo con el artículo 29 que al respecto indica: "*Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los*

²¹¹**GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto**, *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Salamanca, Editorial COLEX, 2002, pp. 40. 14.

abusos que comentan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca." Estas podríamos considerar que se constituyen en el marco constitucional fundamental que le da sustento al derecho de acceso a la información en el ordenamiento jurídico costarricense, agregando todas aquellas normas constitucionales que han sido desarrolladas en el estudio de los principios que regulan este derecho.

Costa Rica es una ejemplo de que lo se requiere para que haya acceso a la información pública es voluntad política e institucional fuertes, puesto que a pesar de contar con una ley se han dado avances significativos a través de la jurisprudencia y de la regulación de los procedimientos de la Administración Pública. El desarrollo en Costa Rica del derecho de acceso a la información por medio de la jurisprudencia es excepcional, aún más considerando que el sistema jurídico costarricense, como el del resto de Latinoamérica es de la tradición continental o de "civil law"²¹². Costa Rica no cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública, no obstante desarrolla dicho derecho en varias leyes secundarias las cuales garantizan de manera amplia el Derecho de Acceso, a continuación se explican algunas de ellas.

4.4.2. Ley del Sistema Nacional de Archivos

Costa Rica creó un Sistema Nacional de Archivos²¹³, compuesto por todos los archivos públicos y por aquellos privados o particulares que se integren a éste en Costa Rica²¹⁴, se regula el funcionamiento de los órganos

²¹²Sistema jurídico que tiene las siguientes características: La fuente principal del derecho es la ley, en general las normas se encuentran codificadas y la jurisprudencia tiene poco o ningún valor jurídico.

²¹³ **LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS**, Ley N° 7202 del 24 de febrero de 1990, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 225 del 27 de noviembre de 1990.

²¹⁴ **CÓRDOBA ORTEGA, Jorge**, "El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas

del sistema que nace y, además, incluye los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo y demás entes públicos, así como archivos privados o particulares que custodien documentos de todo tipo con valor científico y cultural, entre los que se pueden citar: documentos textuales, manuscritos o impresos, gráficos, audiovisuales y legibles por máquina que, por su contenido, sirvan como testimonio y reflejen el desarrollo de la realidad costarricense, pero es el Artículo 10 de la Ley, la que hace mención del acceso a los documentos indicando “se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones las que se refiere el Artículo 2º de esta Ley.

Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos y podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales”.

4.4.3. Ley General de Control Interno

Esta normativa establece un sistema de control interno que estará dirigido por la Contraloría General de la República, en donde se definen controles para la actividad de las diferentes instituciones públicas que conforman el Estado costarricense.

Así el Artículo 1º dice *“esta Ley establece los criterios mínimos que deberán observarla Contraloría General de la República y los entes órganos sujetos a su fiscalización, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control*

que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica. Una visión legislativa”, en *Revista ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, San José, 2012, p. 371.

interno"²¹⁵.

Del mismo modo en el Artículo 7, se regula la obligatoriedad de este sistema en toda la Administración Pública, señalando "obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno, los entes y órganos sujetos esta ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, además deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del Artículo 3 de la presente Ley, partiendo de esta normativa debe indicarse que en materia de rendición de cuentas y evaluación de resultados, se establecen estas disposiciones como el eje central de un sistema de mayor control en la actividad pública"²¹⁶.

En cuanto al tema de la información privada o pública, se hace mención de otros artículos relativos a las atribuciones de los auditores, entre ellos la confidencialidad de la información (Artículo 32); libre acceso a libros, archivos, valores, cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional, así como de los sujetos privados, únicamente en cuanto administren o custodien fondos bienes públicos de los entes y órganos de su competencia institucional (inciso a) Artículo 33).

También se debe hacer mención del Artículo 6 de la Ley de Cita, que en relación con nuestro tema de estudio indica la confidencialidad de los denunciantes y estudios que originan la apertura de procedimientos administrativos.

²¹⁵ **LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO**, Ley N° 8292 del 31 de julio de 2002, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 169 del 04 de septiembre de 2002.

²¹⁶ **CÓRDOBA ORTEGA, Jorge**, ob. cit. pp. 378-379.

La Contraloría General de la República, la administración las auditorías internas, guardarán confidencialidad respecto de la identidad de los ciudadanos que presenten denuncias ante sus oficinas, la información, documentación otras evidencias de las investigaciones que efectúen las auditorías internas, la administración la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo, una vez notificado el informe correspondiente hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto páralas partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo.

4.4.4. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública

Se encuentran en esta normativa algunas disposiciones que desarrollan el tema del derecho de acceso a la información pública, se ha afirmado en otros estudios, que esta ley ha recibido críticas fuertes de diferentes sectores que la consideran muy “draconiana” en sus disposiciones, aspecto que podría en algún momento afectar su real implementación; pese a lo anterior, en su mayoría esta ley ha resistido la revisión constitucional de sus normas. Es de interés para esta investigación, hacer referencia a varios artículos relativos al libre acceso a la información (Artículo 7); protección de los derechos del denunciante de buena fe y confidencialidad de la información (Artículo 8); limitaciones al expediente administrativo (Artículo 10); acceso a información confidencial (Artículo 11); entre otras.

Conforme se ha indicado, se hará mención únicamente del Artículo 7

que se refiere al libre acceso a la información incluyendo en este supuesto la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión, el gasto de los fondos públicos, la información necesaria para asegurar la efectividad de esta Ley, y la información relacionada con hechos y conductas de los funcionarios públicos²¹⁷.

Se hace la salvedad de que la Contraloría General podrá revisar documentos de naturaleza privada según lo dispuesto en el Artículo 24 de la Constitución Política costarricense, y el Artículo 11 de esta ley que es referido al acceso a la información privada, encontramos otras normas de igual relevancia que ya se han mencionado, que buscan en primer término establecer un marco general en cuanto al acceso a la información pública, pero resguardando otros derechos de los ciudadanos, especialmente con respecto al tema de la confidencialidad de la información, la buena fe de los denunciantes, etc. De igual forma, se observan en estas normas una serie de pautas que deben seguir la Contraloría General, la Administración y las auditorías internas de las instituciones públicas, para el respeto de estos derechos y en especial, del principio de legalidad y del marco constitucional que prevalece en esta materia.

4.4.5. Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales

Desde hace varios años se ha venido trabajando sobre este tema en la Asamblea Legislativa costarricense sobre esta iniciativa, hasta que en el 2011

²¹⁷LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, Ley N° 8422, de fecha 14 de septiembre de 2004, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 29 de Octubre de 2004.

fue aprobada.

Se considera que éste es uno de los aciertos más relevantes que se han incorporado al ordenamiento jurídico, en especial, porque se están retomando las nuevas tendencias legislativas y doctrinales sobre la protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales en los registros informáticos o redes, como Internet y otras.

Desde su Artículo 1º, la normativa establece su marco de competencia señalando: *“Esta ley es de orden público y tiene como objetivo garantizar a cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, residencia o domicilio, el respeto a sus derechos fundamentales, concretamente, su derecho a la autodeterminación informativa en relación con su vida o actividad privada y demás derechos de la personalidad, así como la defensa de su libertad e igualdad con respecto al tratamiento automatizado o manual de los datos correspondientes a su persona o bienes”*²¹⁸.

Bien hace el legislador de darle protección en la sociedad tecnológica del siglo XXI a la persona y sobre todo, a su autodeterminación informativa, en especial cuando las autopistas de la información cada día se hacen más anchas y extensas.

Se entiende por autodeterminación informativa en esta ley, lo indicado en su Artículo 4, al manifestar: “Toda persona tiene derecho a la autodeterminación informativa, la cual abarca el conjunto de principios y garantías relativas al legítimo tratamiento de sus datos personales reconocidos

²¹⁸ **LEY DE PROTECCIÓN DE LA PERSONA FRENTE AL TRATAMIENTO DE SUS DATOS PERSONALES**, Ley N° 8968, de fecha 07 de junio de 2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, N° 170 de fecha 05 de septiembre de 2011.

en esta sección²¹⁹. Se reconoce también la autodeterminación informativa como un derecho fundamental, con el objeto de controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona, derivado del derecho a la privacidad, evitando que se propicien acciones discriminatorias”.

En el Artículo 7 que hace mención a los derechos que le asisten a la persona, y en donde se garantiza su acceso a sus datos personales, rectificación o supresión de éstos, consintiendo la cesión de sus datos cuando corresponda. En cuanto al tema del acceso a la información, la disposición es expresa en cuanto a que la persona responsable de la base de datos debe cumplir con lo solicitado por la persona solicitante, de forma gratuita y resolver en un plazo de cinco días hábiles a partir de la recepción de la solicitud.

Así el inciso 1) dice literalmente: “Acceso a la información, la información deberá ser almacenada en forma tal que se garantice plenamente el derecho de acceso por la persona interesada, el derecho de acceso a la información personal garantiza las siguientes facultades del interesado: a) Obtener en intervalos razonables, según se disponga por reglamento, sin demora y a título gratuito, la confirmación o no de la existencia de datos suyos en archivos o bases de datos, en caso de que sí existan datos suyos, estos deberán ser comunicados a la persona interesada en forma precisa y entendible; b) Recibir la información relativa a su persona, así como la finalidad con que fueron recopilados y el uso que se le ha dado a sus datos personales, el informe deberá ser completo, claro y exento de codificaciones, deberá estar acompañado de una explicación de los términos técnicos que se utilicen; c) Ser informado por escrito de manera amplia, por medios físicos o electrónicos, sobre la totalidad del registro perteneciente al titular, aun cuando el

²¹⁹CÓRDOBA ORTEGA, Jorge, ob. cit., pp. 383-385.

requerimiento solo comprenda un aspecto de los datos personales, este informe en ningún caso podrá revelar datos pertenecientes a terceros, aun cuando se vinculen con la persona interesada, excepto cuando con ellos se pretenda configurar un delito penal; d) Tener conocimiento, en su caso, del sistema, programa, método o proceso utilizado en los tratamientos de sus datos personales, el ejercicio del derecho al cual se refiere este artículo, en el caso de datos de personas fallecidas, le corresponderá a sus sucesores o herederos”.

4.4.6. Cuadro comparativo

	MÉXICO	PERÚ	PANAMÁ	COSTA RICA
Constitución	Art. 6 Reforma política de 1977 Art. 8 Derecho de Petición Suprema Corte reconoce el DAIP 1999, no	Reconocido desde 1993 como derecho sustantivo y como vía procesal propia Art. 2 N° 5 DAIP	No se encuentra expresamente reconocido el DAIP Art. 41 Derecho de Petición, 30 días hábiles para resolución	No se encuentra expresamente reconocido el DAIP Art. 11 Principio de Legalidad dirigido a Funcionarios

	existía procedimiento	Art. 2 N° 6 Intimidad Personal Desde 1979 fue reconocido de forma implícita en normas administrativ as		Art. 11 Rendición de Cuentas Arts. 124, 126 y 129 Principio de Publicidad Art. 30 Libre Acceso a los departament os administrativ os con propósitos de información
--	--------------------------	--	--	--

				<p>Art. 27 Derecho de Petición</p> <p>Art. 41 Acceso a la Justicia Administrativa</p> <p>Art. 29 Derecho a la Información y Libertad de Expresión</p>
Legislación Secundaria	<p>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información</p> <p>2002 Presidente Vicente Fox</p>	<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información</p> <p>2003</p>	<p>Ley de Transparencia en la Gestión Pública y Hábeas Data (Ley N° 6 del 22</p>	<p>Ley del Sistema Nacional de Archivos (Archivos son públicos: actas, acuerdos,</p>

	<p>Art. 4 Objetivos de la Ley</p>		<p>de enero de 2002)</p>	<p>decretos, informes...)</p> <p>Art. 10 Secreto de Estado (30 años)</p> <p>Ley General de Control Interno</p> <p>Art. 1 Contraloría General</p> <p>Art. 7 Obligatorieda d de Órganos</p> <p>Ley contra la Corrupción y el Enriquecimie nto Ilícito en</p>
--	---	--	------------------------------	--

				<p>la Función Pública</p> <p>Art. 7 Protección de los derechos del denunciante</p> <p>Arts. 7 y 11 Información Confidencial</p> <p>Art. 11 Información privada</p> <p>Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales</p> <p>Art. 4 Derecho de Autodetermin</p>
--	--	--	--	---

				<p>ación informativa</p> <p>Art. 7 Rectificación o Supresión</p>
Legitimación Activa	Todas las personas	Toda persona Art. 7	Toda persona sin justificación y motivación Art. 2	Todas las personas
Legitimación Pasiva	Órganos estatales Órganos Constitucional	Organismos gubernamentales o entidades privadas que presten	Todas las instituciones del Estado y Empresas privadas que suministran	Poderes legislativo, judicial, ejecutivo y demás entes públicos, así como demás archivos

	mente autónomos Partidos Sindicatos	servicios públicos	Servicios Públicos Art. 2 Inc. 2 Información confidencia s y de acceso restringido Art. 8	privados o particulares que custodien documentos de todo tipo
Ente responsabl e	Instituto Federal de Acceso a la Información Desde Junio de 2003	No hay	No hay	Contraloría General
Plazos	20 días hábiles para responder	7 días útiles para responder		

<p>Hábeas Data</p>	<p>IFAI tiene un Sistema de Datos Personales</p> <p>10 días hábiles</p>	<p>---</p>	<p>Art. 17 Acción de Hábeas Data ante Tribunales Superiores vía Amparo de Garantías Constitucionales</p>	<p>Ley especial: Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales</p>
<p>Particularidades</p>		<p>Art. 3 Máxima Publicidad</p> <p>Art. 4 Sanción Penal por Abuso de Autoridad</p> <p>No regula sanciones pecuniarias</p> <p>No hay órgano descentralizado</p>		<p>Multiplicad de leyes</p>

4.4.7. Mejoras a la Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador

La Ley de Acceso a la Información Pública, establece en el artículo 7 los entes obligados, es decir los que por decreto de ley deben de darle cumplimiento a la Ley, siendo así, los órganos del Estado, sus dependencias, las Instituciones Autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general.

En su inciso segundo regula las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas que manejan recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos. Y en su inciso tercero establece a todos los servidores públicos, dentro o fuera del territorio de la República.

La Ley es específica al mencionar algunos de los entes obligados, pero al establecer *“cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general”*, genera una duda de conocer cuáles son las entidades que administran recursos públicos, es decir como persona merecedora de éste derecho debo de saber específicamente cuales son dichas entidades.

En consecuencia de lo anterior, debería agregarse una disposición que establezca como responsabilidad del Instituto de Acceso a la Información Pública, de publicar cada seis meses, en los diarios de mayor circulación nacional, cuáles son las entidades y organismos que en ese periodo de tiempo están administrando recursos públicos, para así no dilatar el proceso en cuando a solicitudes, o en su defecto evitar negativas de respuesta de acceso

a la información.

El título II, de la Ley de Acceso a la Información Pública, regula las clases de información, y del artículo 10 al 18, regula la información oficiosa, estableciendo así que los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgaran y actualizaran en los términos de los lineamientos que expida el Instituto la información que está regulada en el artículo 10 y siguientes.

Ahora bien, algo que podría mejorar la calidad de la información oficiosa que debe de ser publicada y puesta a disposición del público, es un mayor control, en virtud que no existe un ente que éste controlando, revisando y verificando que la información correspondiente éste publicada en las entidades responsables.

Con lo novedoso que es la internet y la publicidad que genera las páginas web, no hay razón o excusa para que dicha información no sea publicada y éste al alcance de todos, por lo que sería de mucha utilidad que se designe a un ente que verifique periódicamente el cumplimiento de publicación oficiosa, y que en caso de no estar publicada como se debe, sea requerida al ente obligado, y si es descubierta negligencia por parte del encargado de verificar que la información éste publicada, éste sea sancionado.

Con respecto a los datos personales, están regulados en el título III, del artículo 31 al 39, de la Ley de Acceso a la Información Pública, siendo así este un derecho perteneciente a la persona titular de los mismos y a su representante debidamente acreditado.

Por lo que siendo éste un derecho que ésta relacionado con el derecho

a la intimidad, regulado constitucionalmente, éste demanda más protección aún, por lo que se necesita así, la creación de una Ley Especial que regule y tutele la protección de los Datos Personales.

Puesto que la no tutela de los mismos, conlleva a una fácil violación. Por ejemplo los datos personales se sub-clasifican en datos sensibles, como es el caso de la religión o preferencias sexuales, y el daño moral y la vergüenza pública, que conlleva que se haga del conocimiento del público; por ejemplo la preferencia sexual de una persona que no quiere ser descubierta, no puede ser resarcido con dinero, o por ejemplo sea publicada la dirección donde reside una persona importante, esta sería perseguida por muchas personas o en su caso por medios de comunicación. En cuanto a los plazos, la Ley de Acceso a la Información Pública se queda un poco corta, puesto que no determina en algunos de sus artículos un periodo de tiempo en específico lo que genera incertidumbre y hasta puede dar cabida a la impunidad.

Por ejemplo, el artículo 80 en relación con el artículo 100 de la referida Ley, regula que si un servidor público, pudo incurrir en responsabilidad penal durante la sustanciación del procedimiento, deberá de hacerlos del conocimiento del titular de la dependencia o entidad responsable y de la Fiscalía General de la República, no estableciendo así el plazo en el que debe de ser informada si hubo comisión de un ilícito penal.

El artículo 101 de la Ley de Acceso a la Información Pública, establece la impugnación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, no mencionando plazo para poder impugnar la resolución.

En cuanto a las medidas cautelares, éstas tienen como finalidad

asegurar una resolución que sí pueda ser cumplida, o en su caso resguardar información que pueda ser de fácil destrucción u ocultación, por ejemplo, un solicitante apela de la negativa de respuesta de la solicitud de una información, que fue declarada inexistente, entonces el Instituto de Acceso a la Información Pública resuelve en apelación que el ente obligado debe de publicar la información que fue solicitada, pero no se percató que la información era tan sensible, que fue destruida por el ente encargado para que no se hiciera pública, por lo que la resolución de la sentencia no pudo ser aplicada ni llevada a cabo.

Por lo que siempre debería de hacerse un examen a la información, y debería de existir un plazo determinado para que se pueda decretar una medida cautelar a la misma, puesto que si no hay un plazo la información puede ser fácilmente ocultada o en su defecto no habría un cumplimiento eficaz de la resolución dictada por el Instituto y no se cumpliría así el derecho de acceso a la información pública.

Sobre la necesidad de la inclusión de los Partidos Políticos como entes obligados; en el Art. 7 de la LAIP no se regulan a los partidos políticos como entes obligados explícitamente, por lo que es necesaria una reforma a dicho artículo en el cual se obligue a dichos entes a velar por el cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública.

CAPÍTULO V: EFECTOS JURIDICOS POR LA VIOLACIÓN DEL DERECHO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

SUMARIO: 5.1 Corrupción en la función administrativa de la Asamblea Legislativa. 5.1.1 Aspectos Generales sobre la Corrupción. 5.1.2 Tipos de corrupción. 5.1.3 Elementos que caracterizan a la corrupción. 5.1.4 Corrupción administrativa. 5.1.5 Causas de corrupción. 5.2 La función administrativa de la Asamblea Legislativa. 5.3 Corrupción en la función Administrativa de la Asamblea Legislativa. 5.3.1 Casos de corrupción en la función administrativa de la Asamblea Legislativa. 5.4 Inseguridad jurídica de los solicitantes por la falta de sustentación de las resoluciones de respuesta.

5.1. Corrupción en la función administrativa de la Asamblea Legislativa

5.1.1. Aspectos Generales sobre la Corrupción

La corrupción se ha convertido en un fenómeno político, social y económico que permea todas las acciones de la sociedad, las prácticas de corrupción están tanto en las esferas públicas como privada, pero ¿Qué es la corrupción? Al responder esta pregunta es importante decir que la palabra corrupción viene del latín "corrumpere", que significa echar a perder, y los elementos que la contienen son: alternación, depravación, descomposición, putrefacción y soborno; estas palabras hablan por sí mismas del significado de la corrupción y sus efectos.

Corrupción es cuando una persona, grupo o sector se beneficia directa o indirectamente, de manera ilícita, poniendo sus intereses personales, grupales o sectoriales por encima de los demás y carente de toda ética²²⁰.

²²⁰**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROGRAMA DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA**, "La Corrupción, Características y Consecuencias en República Dominicana", Marzo 2003, p. 4, disponible en http://www.pciudadana.org/documentos/publicaciones/13/06_La_corrupcion.pdf, sitio consultado el 13 de abril de 2015.

La corrupción está asociada a diferentes factores: 1. Abuso de poder, que se expresa mediante el uso de oportunidades desde posiciones públicas o privadas, para obtener beneficios grupales o personales; 2. Carencia y/o debilidades de los procedimientos y mecanismos institucionales, que garanticen la transparencia en el ejercicio de las funciones; 3. Debilidad en los marcos legales que tipifican y sancionan la corrupción administrativa pública; 4. Reforzamiento de las actitudes individualistas y el consumismo, sustituyendo los valores éticos, como la solidaridad, honestidad y responsabilidad; 5. La impunidad en que se encuentran los actos de corrupción, sobre todo en la administración pública²²¹.

Como puede observarse, la corrupción se expresa de múltiples maneras, siendo algunas de sus expresiones más visibles el tráfico de influencia y la obtención de prebendas personales.

En el ámbito de las ciencias sociales, desde la perspectiva del funcionario público la corrupción está definida como "el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con un mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales (familiares o de círculos muy allegados); o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado, esta definición incluye comportamientos tales como el soborno (utilizado como recompensa para pervertir el juicio de una persona ubicada en una posición de confianza); nepotismos (concesión de cargos en función de relaciones de tipo clientelar, más que por méritos); apropiación fraudulenta de recursos públicos (apropiación ilegal de recursos públicos para fines privados)".

²²¹CURIEL, Ochy, *Balance de la Corrupción en R.D.*, Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2002, p. 54.

"Se puede decir que existe corrupción siempre que alguien, que detenta un poder y que es responsable de realizar cierto tipo de cosas, es decir, un funcionario con cargo de responsabilidad o de poder, decide realizar una acción en favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento ilegal y por lo tanto, deteriora el interés público".

Abandonadas las tesis que sostenían que la corrupción era propia de Estados atrasados²²², en la actualidad se concibe como una enfermedad endémica que ha soportado y acompañado a todas las sociedades a lo largo de la historia, no en vano y aún a pesar de que con toda probabilidad el periodo actual es el más prolijo en publicaciones que versan sobre esta materia, los primeros escritos se remontan a etapas antiguas.

Así, por ejemplo, en un texto escrito hace 2300 años, el primer Ministro brahmán de Chandragupta ya refirió "por lo menos cuarenta maneras" de malversar fondos del gobierno, en el mismo sentido y en la antigua Grecia, Platón y Aristóteles se referirían a la corrupción considerándola como la degeneración de las formas de gobierno a consecuencia de la pérdida de la virtud del gobernante que, embriagado por el poder, pospone la utilidad común al interés propio²²³. Ideas que con posterioridad y en el periodo renacentista volverían a ser retomadas por autores como Maquiavelo²²⁴.

La corrupción supone la violación de una obligación por parte de aquellos que tienen capacidad de decidir, sólo ellos poseen la facultad de elegir entre cumplir con el compromiso que voluntariamente asumieron o no, de ahí

²²²KLITGAARD, R., *Controlando la corrupción*. Trad. por Teresa y Ana Rebeca Prada, Quipus, La Paz, 1990, pp. 24 -26.

²²³PLATÓN, *La República o El Estado*, Madrid, Espasa Calpe, 17ª ed., 1984, pp. 148 -230.

²²⁴MAQUIAVELO, N., *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, Trad. por Ana Martínez Arancón, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 35 y ss.

que a pesar de que la proposición de su realización pueda partir de alguien ajeno a dicha posición, en última instancia, la capacidad de elección, únicamente recae en la persona que tiene el monopolio de la decisión.

5.1.2. Tipos de corrupción

Son múltiples y muy variadas las clasificaciones que podrían establecerse en torno a las modalidades de corrupción existentes, de entre todas ellas y de cara a los efectos de este trabajo cabe hacer mención de las siguientes modalidades: Pública o privada, misma que atiende al ámbito en el que se circunscriben los decisores y directamente o mediante intermediarios o formando tramas triangulares caracterizadas por desarrollarse a través de empresas ficticias, las cuales facilitan la transferencia de las ganancias extralegales obtenidas. Por otro lado, las estructuras pueden ser orgánicas - cuando se trata de organizaciones permanentes- o inorgánicas -estructuras creadas *ad-hoc*²²⁵. En definitiva, cada caso de corrupción puede adoptar una estructura diferente y hay que estar al supuesto concreto porque no hay reglas definidas.

Con base en la opinión pública y las prácticas sociales desde las que se juzga el hecho, la mayoría de los teóricos tienden a distinguir tres formas de corrupción existentes.

En tal sentido, puede hablarse de: a) Corrupción negra, que son aquellos actos de los cuales la generalidad de la sociedad no duda en calificar como corruptos; b) Corrupción blanca, conformada por actos tan usuales para la sociedad que no se consideran corruptos y c) Corrupción gris, a la que Lamo

²²⁵ NIETO, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 159 -177.

de Espinoza se refiere como "zona de penumbra" y las acciones que se circunscriben en la misma no queda claro si se pueden catalogar o no como corruptas, pues en última instancia, depende de cómo se perciben socialmente, este sentido sugiere dejar un amplio margen de actuación guiado por criterios subjetivos, tendente a obrar por intereses privados más que por intereses generales.

Ahora bien, la corrupción puede ser de diferentes tipos, de acuerdo con su naturaleza y el ámbito donde se produzca²²⁶: a) Corrupción política, es la obtención de beneficios personales o grupales de manera ilícita, por el poder o vínculos con éste mediante el ejercicio de la actividad política o de representación; b) Corrupción administrativa pública, es el uso de la función pública para la obtención de beneficios personales, familiares o grupales en detrimento del patrimonio público; c) Corrupción corporativa, es el uso del soborno de parte de un sector económico o empresa para obtener beneficios corporativos; d) Corrupción privada, es aquella que violenta las normas y valores para obtener ventajas frente a otros.

5.1.3. Elementos que caracterizan a la corrupción

Pueden distinguirse cuatros elementos que caracterizan la corrupción: toda acción corrupta consiste en la trasgresión de una norma, se realiza para la obtención de un beneficio privado, surge dentro del beneficio de una función asignada, el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento²²⁷. Estas características hacen de la corrupción algo ilícito, fuera de las normas y leyes creadas para la convivencia y el ejercicio de

²²⁶ PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROGRAMA DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, ob. cit., pp. 4-5.

²²⁷ *Ibidem*, p.5.

funciones, en este caso públicas.

La corrupción produce beneficios directos o indirectos a quienes se hacen cómplices de esta práctica, en todos estos casos, uno de los elementos que mueven a preocupación es descubrir que la corrupción cada día gana más terreno y en muchos casos es socialmente conocida y aceptada, como si la tuviéramos inyectada en la sangre.

5.1.4. Corrupción administrativa

Por lo general, cuando se habla de corrupción administrativa se suele asociar a la corrupción burocrática, a las conductas torticeras desarrolladas por los funcionarios públicos, es decir, por los agentes de la Administración Pública concebida esta como una organización puesta al servicio de la comunidad, que "sirve con objetividad a los intereses generales (...) con sometimiento pleno a la ley y al Derecho". Visto así, parece sencillo delimitar el círculo de personas que pueden incurrir en esta tipología de corrupción.

En la Administración Pública, no todas las personas que trabajan en ella o que prestan algún servicio en la misma son funcionarios. Así por ejemplo, en ocasiones y ante la incapacidad de satisfacer todos los servicios públicos, se acude a la técnica de la concesión por virtud de la cual y bajo ciertas condiciones entrega la gestión del servicio a un empresario privado, aunque mantenga la titularidad última del servicio, "la clara separación entre política y administración es inviable, sobre todo en los puestos superiores de la Administración"²²⁸, esta aseveración deriva del hecho de que estos puestos, tanto de la Administración como de las entidades dependientes, son ocupados

²²⁸ VILLORIA MENDIETA, M., *Ética Pública y Corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos, 2000, p. 51.

por personas elegidas por sus superiores de la escala de jerarquía administrativa en base a la potestad discrecional que les es conferida, distanciándose así de las reglas estipuladas para entrar en el cuerpo de funcionarios de carrera, es decir, del mérito y la capacidad, rigiendo ahora el criterio de la confianza en la que el designado, como funcionario "político" que es, guarda lealtad al que lo nombró.

Es claro que toda actuación administrativa está sometida al principio de legalidad, es decir, que su actuación está sometida plenamente a la ley y al Derecho, lo que significa que no puede actuar sin una atribución legal previa de potestades, las cuales no recaen sobre ningún objeto determinado y vienen referidas a un ámbito de actuación definido a grandes rasgos. Con la técnica de la potestad lo que se articula es un poder, *"el poder de actuar frente a círculos genéricos de sometidos, que se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que tales sometidos han de soportar"*²²⁹.

No obstante, con independencia de la potestad que se trate, el funcionario que la ejercita, bien porque le sea atribuida directamente por ley o por delegación, lo cierto es que en ese ejercicio goza de una determinada discrecionalidad; discrecionalidad que es susceptible de degradarse y transformarse en arbitrariedad cuando el funcionario deja de ejercitar esa potestad en beneficio del interés general y la desarrolla por intereses particularistas, pudiendo incluso llegar a configurarse un marco rutinario de corrupción cuando los sistemas de control o son ineficientes o simplemente se relajan.

Innegablemente, son varias las conductas torticeras que pueden llevar

²²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid, Cívitas, 11^a ed. 2002, p. 146.

a cabo los funcionarios como cohecho, extorsión, venta de información privilegiada, malversación de caudales públicos, fraude, etc., comportamientos que no necesariamente tiene por qué estar reconocidos como delito penal, pues también puede estar sólo regulada como infracción administrativa o incluso no tener correspondencia con ninguna de las infracciones regladas en el ordenamiento jurídico, pues lo que es legal o ilegal depende del país y la cultura²³⁰.

Es importante conocer que la corrupción de los altos funcionarios tiene una variante, la corrupción de "arriba-abajo", impregnando toda la escala jerárquica. Esta variante se caracteriza porque los actos de soborno o extorsión se llevan a cabo de forma centralizada y monopolística. Surgen como consecuencia de la necesaria participación activa de las escalas inferiores en determinadas prácticas corruptas, bien con motivo de la delegación de funciones o bien porque simplemente son utilizados para hacer el trabajo sucio, en otros casos, simplemente para comprar su silencio, motivo que a su vez puede conducir a la tolerancia de la baja corrupción si ese es el modo de pago elegido para garantizar su complicidad.

En segundo lugar y atendiendo a la corrupción burocrática de bajo nivel, cierto es que puede desarrollarse sin involucrar a las altas jerarquías de la Administración, dando lugar como contraposición al sistema anterior al modo descentralizado de corrupción.

En este tipo, el funcionario actúa insoslayablemente midiendo y aceptando los riesgos que conlleva el ser detectado por algún funcionario de nivel superior y en ningún caso se garantiza el resultado cuando dicho

²³⁰ *KLITGAARD, R.*, op. cit., p. 21.

funcionario actúa por su cuenta, como tampoco se asegura que la cantidad pagada por quien solicita el servicio sea la única que tiene que abonar si lo requerido no se obtiene con un único trámite y entre los funcionarios no hay connivencia, por este motivo, lo más frecuente es que estos comportamientos no se den en estado puro -a no ser que los controles sobre su conducta sean muy ineficaces o no existan- y aparezcan insertos en su variante, es decir, corrupción burocrática de "abajo-arriba", caracterizada porque los funcionarios de las escalas inferiores comparten los beneficios ilícitamente obtenidos con sus superiores a cambio de protección mediante el encubrimiento.

5.1.5. Causas de corrupción

Los problemas de la corrupción en la administración pública están vinculados a la falta de instituciones fuertes, que se sobrepongan a los gobernantes del momento y permitan la continuidad de las políticas y acciones del Estado; queda claro que el sistema político y de representación vigente en nuestro país, otorga a los gobernantes de turno la centralización en todas las decisiones importantes²³¹.

En cuanto a las causas desencadenantes de este tipo de conductas, son múltiples y muy variadas, en funciones administrativas se destacan las siguientes:

a) Falta de un salario digno acorde con la función que se desempeña

El nivel salarial representa un serio problema en muchos países en los que su montante ni tan siquiera alcanza para cubrir las necesidades básicas

²³¹PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROGRAMA DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, La Corrupción, Características y Consecuencias en República Dominicana, ob. cit., p. 6.

de la vida²³², o cuando en comparación con el sector privado, el funcionario repara en la desproporción de renta existente entre ambos. Visto así, la corrupción es considerada como una vía eficaz para paliar las deficiencias económicas de los burócratas que el Estado no alcanza a cubrir y que si no se permitiera daría lugar a que muchos funcionarios cualificados abandonaran sus puestos, que a su vez serían ocupados por personas de escasa o nula formación ávidos de enriquecerse rápidamente a costa de la sociedad civil.

b) Criterios de selección de personal

El modelo profesional, como el político o por designación, tienen defectos y virtudes. Así por ejemplo, entre los defectos del primero cabe destacar el inmovilismo burocrático que puede desarrollarse ante el miedo a los cambios introducidos por nuevas políticas, el exceso de celo que pueden generar los burócratas por cumplir rigurosamente con los procedimientos olvidando el fin último de la acción del gobierno, el control de la información que pueden ejercer para defender intereses corporativos o de otra naturaleza, etc.

c) La falta y/o violación de controles interno

Contribuyen con la creación de beneficios personales o grupales; por ejemplo a pesar que existe una resolución que prohíbe a los ciudadanos y ciudadanas ocupar más de un puesto remunerado en el gobierno, éstos se las ingenian para acceder a los fondos públicos por diferentes vías como son

²³² Así por ejemplo, en Ghana en 1969, los salarios de los funcionarios eran tan bajos que aun gastando todo en alimentos, no se hubiera podido mantener una dieta equilibrada. **Malem Seña, J. F.**, "La corrupción en el Poder Judicial", en **Carbonell, M. y Vázquez, R.**, *Poder, derecho y corrupción.*, Siglo XXI editores, México, 2003, p. 75.

ayudas, contrataciones puntuales, etcétera.

d) Debilidad de los organismos de control financiero

Los principales problemas la dependencia del Poder Ejecutivo, la falta de personal técnico capacitado y experimentado y de mecanismos e instrumentos que le permitan prevenir los fraudes o detectarlos.

e) Procesos de descentralización administrativa territorial

Cuando éstos se producen con una extrema rapidez y a su vez se les dota de una exagerada autonomía, de forma que en muchos casos no ha dado tiempo a crear ningún sistema de control - externo o interno- capaz de vigilar la actividad de estos nuevos organismos.

f) La descentralización administrativa funcional desgajadas de las Administraciones territoriales o de otras Administraciones autónomas

La centralización es vista como una de las causas de la corrupción unida a otros elementos no menos importantes. Como por ejemplo son las Universidades Públicas o la Agencia de Protección de Datos en el caso español, separación que en muchos casos no obedece a criterios de eficacia sino a la intención de huir de los controles administrativos que recaían sobre ellos.

g) Los conflictos de valores

Que constantemente se encuentra sometido el empleado público

también pueden desencadenar flujos de corrupción, al fin y al cabo el funcionario como cualquier otro ciudadano está afectado por una constelación de valores de diversa naturaleza que prioriza en cada momento, estos valores ya sean culturales, políticos, económicos, morales, sociales, organizativos, etc., no siempre son coincidentes en relación al modo de actuar.

h) La complicidad de diferentes sectores con la corrupción²³³

Visto lo anterior y a modo de conclusión en relación con este apartado, se puede convenir en que no resulta sencillo establecer un núcleo claro al que denominar corrupción administrativa, por dos motivos, tanto por el hecho de que no todas las personas que prestan sus servicios en la Administración Pública son funcionarios de carrera y aun no teniendo dicho status al desempeñar funciones administrativas por delegación o habilitación, también de ellos pueden partir conductas torticeras que afectan a este ámbito; como por la dificultad de deslindar lo político de lo administrativo sobre todo a escalas superiores de la Administración, lo que sí que se puede establecer entre el político y el burócrata en general es una diferencia de funciones.

Es importante, dedicar especial atención al clientelismo del cuál ha sido una de las causas más impactantes de la corrupción, por el daño que ha producido al país, al referirse al tema, el sociólogo José Oviedo lo define de la siguiente forma: El clientelismo político que es una cierta lógica de intercambio social en la que se oferta una posibilidad de acceso a recursos, particularmente estatales, a cambio de lealtad política.

Se trata de transacciones de beneficio mutuo, para los dirigentes que

²³³PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROGRAMA DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, ob. cit., p. 7.

ocupan posiciones privilegiadas y los seguidores que, ocupando posiciones subalternas, obtienen sin embargo una actividad de sobrevivencia o una vía de movilidad social a través del usufructo de las instituciones públicas²³⁴. Las prácticas clientelares favorecen principalmente a aquellos que ofertan la dádiva, ya que en la mayoría de los casos los fondos utilizados son del Estado y la distribución se realiza sin que medien controles financieros, quedándose el ofertante con la mayor parte del pastel. Además, el clientelismo ofende la dignidad de quienes son receptores, ya que no les confiere a los pobres la posibilidad de salir de su situación, es una solución de un día.

5.2. La función administrativa de la Asamblea Legislativa

Puede decirse que la función administrativa tiene como antecedente la clásica teoría de la "División de Poderes" sugerida por Carlos de Montesquieu, en su obra "El Espíritu de las Leyes"²³⁵, inspirada en las observaciones realizadas con anterioridad en el Régimen Político Inglés.

La Teoría de Montesquieu, concibe los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con igual jerarquía e independientes unos de otros, además les atribuyó determinadas funciones de modo exclusivo, así: a) el Poder Legislativo: realiza de modo exclusivo la función legislativa.; b) el Poder Ejecutivo: tiene a su cargo la función ejecutiva o administrativa; y c) el Poder Judicial: le corresponde la función judicial o jurisdiccional.

Los poderes según el esquema de Montesquieu, tienen cada uno la "Exclusividad" de su función.

²³⁴ OVIEDO, José, *Partidos Políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo, p. 31.

²³⁵ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, Alianza Editorial, Paría, 2003 p. 25.

El objetivo de Montesquieu al estructurar la cabeza del Estado en centros polarizados de igual jerarquía y completamente entre sí, es asegurar el mantenimiento de la libertad política ya que un poder que carece de límites tiende a caer en el abuso, el objeto de esta "División de Poderes"²³⁶ es limitar el poder por medio del poder y creó la máxima: "Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder".

Este era el pensamiento de la concepción individualista de la Revolución Francesa, cuando se expresa la frase: "*laissez faire, laissez passer*" y por ello la actividad del Estado estaba constreñida al cuidado de las fronteras, al mantenimiento de la paz pública interna y a la administración de justicia.

Existe ahora una gran distancia entre esa concepción individualista y la intervencionista actual.

A medida que la intervención y los servicios del Estado aumentan; a la administración le corresponde desarrollarse en una forma más compleja y necesita de una técnica de acción que puede solventar los fines propuestos.

Se puede decir entonces que la "Función Administrativa" es el conjunto de actividades realizadas por los órganos encargados de cumplir con las múltiples intervenciones del Estado y prestar los servicios que el Estado Moderno atiende²³⁷. Ahora bien las características de la función administrativa son²³⁸: **Continuidad y Permanencia**, así por ejemplo, el Presidente de la

²³⁶ **DE LA FUENTE, Diciente**, *Estudios Filosófico-Canónicos sobre las relaciones entre la iglesia y el Estado* 2ª Edición, Madrid, 1866 p. 12.

²³⁷ **DONADO CHÁVEZ, Oscar René**, *El acto administrativo*, Universidad de El Salvador, Optar al grado de Dr. en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, El Salvador, 1975, p. 17

²³⁸ **VÉLEZ RESTREPO, Gabriel**, *El Derecho Administrativo y los Entes Territoriales*, Universidad Nacional de Colombia, 1era Edición, Sede Manizales, Colombia, 2005, p. 14.

República (máxima figura administrativa) no tiene vacaciones, y si se va de viaje queda el ministro delegatorio, lo que se explica porque siempre debe haber una máxima figura administrativa; **Congruencia con los fines del Estado**, que va desde la realización de sus libertades, los derechos y deberes del ciudadano, hasta la prestación de los servicios públicos que es lo mismo que satisfacer las necesidades publicas insatisfechas y por supuesto los de llevar acabo o realizar las aspiraciones de calidad de vida y de prosperidad general; **Es una función para adaptar** diferencias de las otras funciones del estado la función administrativa se caracteriza porque cumple esencialmente una función adaptativa de los deberes de satisfacción de necesidades colectivas y de protección de los derechos a cargo del estado frente a las transformaciones sociales; **Cumple una función tutelar**, ya que tiene a su cargo la tutela de los derechos y deberes de la personas, esta tutela la lleva a cabo para la consecución de los intereses generales; **Es una Función Autónoma**, significa que cuando se adopta una decisión administrativa se adopta en derecho, debe producir un resultado material; **Es función inmediata**, porque las decisiones que tomen las autoridades deben ser cumplidas una vez se han impuesto y el diálogo entre el administrado y la administración es inmediato; **Es una función del estado**, porque siempre es ejercida por el Estado, o por los particulares a través la delegación, autorización o concesión de la autoridad estatal.

Por lo que comprendiendo el criterio formal y material, la Función Administrativa es la actividad que normalmente corresponde al poder ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados, por el interés general y bajo un régimen de

policía o control²³⁹.

No hay ni un solo día, quizá ni una sola hora, en que los ciudadanos no perciban el aliento de la administración en su espalda, ya sea cuando recibe un servicio, cobra una pensión, paga tributos, o es destinatario de una sanción²⁴⁰, es importante considerar si se está ante un Estado liberal o uno intervencionista, ya que a mayor intervención del Estado, habrá más campo de acción para la administración, que deberá de regirse por el Derecho Administrativo²⁴¹.

La función administrativa consiste entonces en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos subjetivos que se encaminan a satisfacer el interés público.

Ahora bien la Asamblea Legislativa según las atribuciones que la Constitución le brinda en el Art. 131 numeral 1 establece que la misma podrá crear su Reglamento interno, mismo que entro en vigencia el uno de mayo del año dos mil seis, el cual tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con las facultades que le otorga la Constitución.

De conformidad al Art. 12 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en adelante RIAL, establece en el literal 3) que una de las atribuciones de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa es dirigir las

²³⁹**ROJAS SERRA, Andrés**, *Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 8ª ed., Tomo I, Porrúa, México, 1977, p. 67.

²⁴⁰**RACIONERO CARMONA, Francisco**, *Temas de Derecho Administrativo I*, Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial; San Salvador, 2004, p. 46.

²⁴¹**RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo**, *Las vicisitudes del Derecho Administrativo y sus desafíos en el siglo XXI*, Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, Noviembre de 2000, p. 96.

actividades administrativas de la Asamblea Legislativa²⁴².

Por lo que el ente organizador y concedor de dichas actividades es la Junta Directiva. Misma que de conformidad al Art. 11 RIAL está integrada por una Presidencia, Vicepresidencias y Secretarías, de conformidad con el protocolo de entendimientos que acordarán los grupos parlamentarios, al inicio del respectivo período legislativo, se conformará procurando la participación de todos los grupos parlamentarios, con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad.

La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa en la actualidad está conformada de la siguiente manera²⁴³:

Presidencia: Lorena Guadalupe Peña Mendoza.

Primera Vicepresidencia: Guillermo Antonio Gallegos Navarrete

Segunda Vicepresidencia: Ana Vilma Albanez de Escobar

Tercera Vicepresidencia: José Serafín Orantes Rodríguez

Cuarta Vicepresidencia: Norman Noel Quijano González

Quinta Vicepresidencia: Santiago Flores Alfaro

Primera Secretaría: Guillermo Francisco Mata Bennett

Segunda Secretaría: David Ernesto Reyes Molina

Tercera Secretaría: Mario Alberto Tenorio Guerrero

Cuarta Secretaría: Reynaldo Antonio López Cardoza

Quinta Secretaría: Jackeline Noemí Rivera Ávalos

Sexta Secretaría: Jorge Alberto Escobar Bernal

²⁴²REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, D.L. N°. 756 del 28 de julio de 2005, D.O. N° 198, Tomo 369, publicado el 25 de octubre de 2005.

²⁴³ASAMBLEA LEGISLATIVA, Junta Directiva, en: www.asamblea.gob.sv/pleno/junta-directiva, sitio visitado el 23 de junio de 2015.

Séptima Secretaría: Abilio Orestes Rodríguez Menjívar

Octava Secretaría: José Francisco Merino López

Mismos que han sido elegidos de conformidad al Protocolo de entendimiento vigente Legislatura 2015-2018, de fecha 14 de mayo de dos mil quince, mediante la cual se acuerda que la Junta Directiva estará conformada por 14 miembros, los cuales serán elegidos de conformidad al RIAL, quienes podrán durar todo el periodo legislativo en sus cargos de conformidad al Art. 11 del RIAL, o el tiempo que establezca el Pleno Legislativo.

Con respecto a las funciones administrativas se tiene entonces, que están distribuidas mediante la Junta directiva, ya que como ya se mencionó, es en ente que está encargado de dirigir las, por lo que ya habiendo mencionado los miembros de la misma, sus atribuciones son: Presidencia. Art. 13 RIAL, Vicepresidencias. Art. 14 RIAL, Las Secretarías. Art. 15 RIAL.

La actividad de la administración de cada uno está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de sus labores quienes están facultados para ello²⁴⁴.

Por lo que, desde una perspectiva jurídica, la Administración Pública tiene diversas funciones, tanto como aplicador como ordenador del ordenamiento jurídico, produce normas generales (leyes, reglamentos, entre los más conocidos) pero también produce normas generalizadas (actos

²⁴⁴MARTINEZ MORALES, Rafael., *Derecho Administrativo Primer Curso*, 5ª ed., Oxford, México, 2009, p. 225.

administrativos en sentido estricto).

Sin embargo, además de las actividades anteriormente citadas, crea actos que por su peculiaridad y novedad aparentemente no encajan dentro de los tipos normativos antes señalados, lo que ha dado a su consideración como actos sui generis (planes, programas, consultas, convocatorias etc.), que han sido considerados para reglamentarias según la doctrina²⁴⁵.

5.3. Corrupción en la función Administrativa de la Asamblea Legislativa.

5.3.1. Casos de corrupción en la función administrativa de la Asamblea Legislativa.

De lo anteriormente destacado ahora es importante conocer si existe o no este tipo de situaciones en la Asamblea Legislativa, puesto que para analizar el caso se estudiaran resoluciones provistas por el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Antes de pasar a lo medular de la presente es importante establecer por que la corrupción está relacionada con el Derecho de Acceso a la Información Pública, y pues se conoce que este derecho es la capacidad que todas las personas tienen el poder acceder a la información, siempre y cuando esta no tenga carácter confidencial o sea restringida, por lo que mediante la misma se conoce el buen actuar o no de los empleados públicos o en su defecto funcionarios públicos.

Que mediante una petición se puede conocer de las gestiones que los

²⁴⁵ **ROLDAN, José Xopa**, Derecho Administrativo, Editorial Oxford, Primera edición, 2008, México, p. 265.

mismos realizan y es ahí donde se puede esclarecer nuestras dudas con respecto a si lo están ejecutando de una manera veraz y acorde a los lineamientos de la transparencia o si esconden algo bajo la manga, pues de todos es sabido que muchas veces quieren sacar provecho. Por lo que están íntimamente relacionados en virtud de existir una comunidad entre el acto a realizar y los valores morales de la persona que los realiza, ya que si esta persona es de altos valores morales se reflejará en sus actos de transparencia, pero si es lo contrario habrá variaciones que llamen la atención y como es el caso, en nuestro país se tiende a desconfiar de los funcionarios públicos debido a los antecedentes que hay en ellos de corrupción.

Es importante conocer así que el Estado, ha ratificado convenios para combatir la corrupción, tales como la Convención Interamericana contra la corrupción²⁴⁶, misma que vincula la regulación para la prevención de conflictos de intereses con un correcto honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, (Art. III. 1. “Medidas preventivas”); o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁴⁷ en la que dichos compromisos a la fijación de “criterios para la candidatura y elección de cargos públicos” (Art. 7 n° 2 y 4) y a los vínculos de un funcionario en el sector privado, al cesar en el cargo público (Art. 12 n° 12 letra e).

Como referencia se tiene, el renombrado caso del ex presidente de la Asamblea Legislativa Sigfrido Reyes y las compras realizadas al IPSFA, en donde La Prensa Gráfica reveló que el diputado presidente de la Asamblea Legislativa, Sigfrido Reyes del FMLN, y un asesor, Byron Enrique Larrazábal Arévalo, compraron cinco lotes de terreno en la urbanización Greenside Santa

²⁴⁶ **CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**, D.L. N° 351, del 9 de julio de 1998, D.O. N° 150, Tomo 340, del 17 de agosto de 1998.

²⁴⁷ **CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN**, D.L. N° 325, del 20 de mayo de 2004, D.O. No. 119, Tomo 363, publicado el 28 de junio de 2004.

Elena, en una de las zonas de mayor plusvalía en El Salvador.

Con base a la nota del matutino, la empresa Terrein S.A. de C.V., inscrita por Reyes y su asesor en 2011, compró las tierras, propiedad del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) a precios por debajo de mercado, en notas de seguimiento, y tras la defensa pública que de Reyes hizo Marco Rodríguez, Secretario de Transparencia de Casa Presidencial, quedó claro que Reyes y su socio pagaron poco más de 442,000 en efectivo por las tierras, hasta ahora, el diputado presidente ha hecho uso de recursos del estado, como la radio legislativa, para defenderse y atacar al medio que lo descubrió, sobre este caso, el director de El Faro dice que muestra como “el servicio público es un gran negocio privado”.

Sin embargo según resolución con referencia 92-D-14 emitida por el Tribunal de Ética Gubernamental de fecha 24 de marzo de 2015, establece que fueron los diputados de la bancada de ARENA (Mario Eduardo Valiente y Teresa Mariela Peña Pinto) los que realizaron la denuncia contra el ex – presidente de la Asamblea Legislativa y su asesor.

En el considerando II de dicha resolución el tribunal estableció que la competencia objetiva del TEG es “normar y promover el desempeño ético en la función pública del Estado...” por los indicios de violación a la normativa de la Ley de Ética Gubernamental principalmente el Art. 5 que regula como deber ético en su literal C *“Excusarse de intervenir o participar en asuntos en los cuales él, su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, tengan algún conflicto de interés”* y el Art. 6 literales G y H, los cuales regulan como prohibiciones éticas: *“Aceptar o mantener un empleo, relaciones contractuales o responsabilidades en el sector privado, que menoscaben la imparcialidad o provoquen un*

conflicto de interés en el desempeño de su función pública” y “Nombrar, contratar, promover o ascender en la entidad pública que preside o donde ejerce autoridad, a su cónyuge, conviviente, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o socio, excepto los casos permitidos por la ley”.

Sin embargo el TEG señaló que los denunciantes *“no plantearon que los recursos utilizados por TERREIN S.A. de S.V. para comprar los terrenos del IPSFA fuesen de naturaleza pública.* Siendo este un elemento muy importante que debió fundamentarse en la denuncia.

En el Considerando II de la misma resolución el TEG estableció que la Ley de Ética Gubernamental en su artículo 33 Inc. 4º y 83 Inc. final le dan la atribución de resolver si continúa con la investigación o archiva las diligencias una vez recibido el informe de parte del demandando. Además el Tribunal advirtió que de la información obtenida durante la investigación preliminar, el señor Reyes Morales es socio minoritario de TERREIN S.A. de C.V., sociedad cuyo administrador único y representante legal es el señor Byron Enrique Larrazábal Arévalo y la cual fue constituida el dos de septiembre de 2011.

También se demostró que el cinco de febrero de 2014 TERREIN S.A. de C.V. compró cinco lotes al IPSFA cuya negociación directa se realizó con el administrador único y representante legal de la referida sociedad y con base a los precios fijados por el Consejo Directivo de dicha Institución, pero que por la condiciones topográficas desfavorable en las que se encontraban los terrenos.

Es decir que en la negociación, no intervino el señor Reyes Morales como funcionario público, sino que todo el procedimiento se realizó entre el

IPSFA y la Sociedad de la cual formar parte en su calidad personal y en ejercicio de sus Derechos Constitucionales a la propiedad privada y a la libertad de contratación. Además se demostró con la información recabada, el señor Larrazábal es socio del señor Reyes Morales y, a la vez, trabajó en la Asamblea Legislativa desde el primero de abril de dos mil once hasta el cinco de diciembre de dos mil catorce en el cargo de Asesor de Presidencia, y fue nombrado por el señor Reyes Morales, en ejercicio de sus funciones de presidente de ese órgano.

En conclusión, según la resolución del TEG, el señor Larrazábal, fue nombrado en la Asamblea Legislativa antes que se configurara su vínculo de socio con el señor Reyes Morales, en consecuencia el hecho denunciado no se perfila como transgresión al deber ético del artículo 5, letra c, y a la prohibición del artículo 6 letra H de la Ley de ética Gubernamental, ya que no existía ninguna causal que inhabilitara la participación del investigado; en ese sentido el TEG con base a los artículos 1, 5, 6, 33 inciso 4 de la Ley de ética Gubernamental y artículo 83 de su reglamento resolvió sin lugar a la apertura del procedimiento.

Y así, existen más casos con respecto a procesos promovidos por parte de ciudadanos con la finalidad de conocer o combatir la corrupción en la Asamblea Legislativa, así por ejemplo:

El proceso iniciado por los ciudadanos José Roberto Rugamas Morán (Inc. 77-2013) y Oscar Oswaldo Campos Molina (Inc. 97-2013) mediante demandas en las cuales piden que se declare la inconstitucionalidad de los Arts. 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo n° 101, de 21-VIII-2012, publicado en el Diario Oficial n° 155, tomo n° 396, de 23-VIII-2012, por el que se eligió al abogado José Salomón Padilla como Presidente de la Corte Suprema de

Justicia, según tales demandas, el Decreto Legislativo impugnado contraviene los arts. 85 inc. 1° y 176 de la Constitución.

En resumen, los actores fundamentaron sus pretensiones en dos motivos de inconstitucionalidad distintos que dirigen contra los arts. 2, 3 y 4 del DL n° 101/2012: (i) el primero consiste en que la Asamblea Legislativa no justificó ni comprobó la competencia notoria del ahora Presidente de la CSJ; (ii) el segundo hace referencia a la vulneración del principio de independencia judicial con respecto a los partidos políticos, en cuanto que dicho funcionario tiene afiliación partidaria.

Entre otros aspectos, y para lo que interesa en el presente caso, el art. 176 Cn. señala que para ser Magistrado de la CSJ se requiere ser de "moralidad y competencia notoria". Mediante estos requisitos se pretende asegurar en el candidato, respectivamente: (i) la probidad, honestidad, vocación de servicio, compromiso institucional, independencia (*que —en integración con los arts. 86, 172 inc. 3° y 218 Cn.— implica separación y no subordinación a los diversos órganos e instituciones, así como a los partidos políticos*) y rectitud requeridas para desempeñar con dignidad la investidura; y (ii) la cualificación técnica y profesional (académica) requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y de las funciones inherentes al cargo o empleo.

Por su parte, la Asamblea Legislativa ha sostenido en su defensa que en la Constitución y en la legislación secundaria no existe una prohibición para que los Magistrados de la CSJ pertenezcan a un partido político, en el mismo sentido que la autoridad demandada, el FGR arguyó que el art. 176 Cn., no establece una prohibición para que los Magistrados de la CSJ puedan pertenecer a un partido político.

Las demandas se admitieron para enjuiciar la constitucionalidad del art. 2 del DL n° 101/2012, porque la elección del Magistrado José Salomón Padilla podría vulnerar el principio de independencia judicial con respecto a los partidos políticos, pues el funcionario elegido, según los demandantes, tiene afiliación partidaria, aspecto que contraviene los arts. 85 inc. y 176 Cn.

Mediante la cual la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San Salvador, a las diez horas del día catorce de octubre de dos mil trece, se pronunció al respecto, *declarando inaplicables* por inconstitucionales las resoluciones de admisión de 7- VIII-2013, pronunciadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo en los procesos 328-2013, 344-2013 y 345-2013, por vulnerar la independencia judicial —art. 172 Cn.— mediante una avocación prohibida por el art. 17 Cn., así como por atentar contra la estructuración competencia) de esta Sala, determinada por los arts. 172, 174 y 183 Cn.

En consecuencia y como efecto de la presente resolución de inaplicación, todas las actuaciones procesales que se emitan en los procesos contencioso administrativos 328-2013, 3442013 y 345-2013, a partir de la inaplicabilidad de los autos de admisión, carecerán de valor jurídico constitucional y no tendrán ninguna incidencia en el regular funcionamiento de la jurisdicción constitucional, específicamente en la tramitación de los presentes procesos de inconstitucionalidad.

5.4. Inseguridad jurídica de los solicitantes por la falta de sustentación de las resoluciones de respuesta

Antes de precisar en este apartado, vale la pena aclarar que la seguridad jurídica se entiende como un principio del Derecho, que universalmente es reconocido, se basa en la certeza del derecho, tanto en el

ámbito de su publicidad como en su aplicación y que significa la seguridad de que se conoce o puede conocerse lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público.

La seguridad jurídica es en el fondo la garantía dada al individuo por el Estado de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que si esto último llegara a producirse le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos. Entonces, la seguridad jurídica es la certeza del derecho que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos legalmente establecidos, previa y debidamente publicados.

Representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, a su vez, la seguridad jurídica²⁴⁸ limita y determina las facultades y los deberes de los poderes públicos.²⁴⁹

Dicho lo anterior, entiéndase inseguridad jurídica como incertidumbre, la duda de la aplicación de preceptos legales establecidos, inconformidad de sustanciación, alteración, la no aplicación de determinada disposición, etc.

Las causales por las cuales se genera la inseguridad jurídica de los solicitantes por la falta de sustanciación de las resoluciones de respuestas, son las siguientes: por la falta de puntualidad concerniente a lo solicitado, por la poca ignorancia que se pueda tener en determinada ley, por la forma de

²⁴⁸ La seguridad jurídica sólo se logra en los Estados de Derecho, porque en los de régimen autocrático y totalitario, las personas están siempre sometidas a la arbitrariedad de quienes detentan el poder en el Estado.

²⁴⁹ **OSSORIO, M.**, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Eliasta, 27ª ed., Buenos Aires, 2000, p. 906.

redacción con poco fundamento legal en específico el cual ampare en las resoluciones de respuesta a lo solicitado, por no cumplir con las formalidades mínimas en las resoluciones de respuesta, por la falta o carencia de detalles en respuesta a lo solicitado, por no referirse en concreto lo que se solicita, por la credibilidad de la institución u órgano del Estado.

Todo lo anterior, son las causales por las cuales el solicitante puede estar en un grado de incertidumbre, insatisfacción, incertidumbre o incluso dudar de la información la cual se quiera acceder o conocer.

En la LAIP, en el título VII, lo referente al procedimiento de Acceso a la Información ante los entes obligados, en los artículo 61 al 75, encontramos como sujetos de la ley al solicitante y al Oficial de Información, de una manera detallada plantea el procedimiento a seguir en caso de solicitar determinada información, en nuestro caso el Oficial de Acceso Público de la Asamblea Legislativa, el cual es uno de los entes obligados del Estado a brindar toda la información de conformidad a lo prescrito en la ley.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Que el primer antecedente de derecho de acceso a la información pública se da en Suecia en el año de 1766, con la Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas.

Que el derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite la identificación y el acceso a la información solicitada

Que existen suficientes instrumentos internacionales relacionados al Derecho de Acceso a la Información Pública, pero no son utilizados por los solicitantes, Instituto de Acceso a la Información Pública, entes obligados, Órgano Judicial y otras instancias para la sustentación jurídica de sus actos.

Que el Principio de Publicidad o de Máxima Publicidad, ha sido aplicado por la Asamblea Legislativa por la vía jurisdiccional y no de oficio según la LAIP.

Que efectivamente, existe un conflicto entre el Derecho de Acceso a la Información y la información reservada y confidencial que alegan de forma errónea los entes obligados, en especial la Asamblea Legislativa.

Que existen casos en los cuales se han violentado por parte de los entes

obligados el Derecho de Acceso a la Información, pero que a través de los mecanismos de protección al mismo se ha logrado el cumplimiento del derecho.

Que en el área administrativa de la Asamblea Legislativa, existen casos de incumplimiento del derecho de acceso a la información pública, esto debido a la falta apoyo legal a los solicitantes y al incumplimiento de los plazos por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Que es un porcentaje mínimo de salvadoreños que interponen solicitudes de acceso a la información pública, correspondiente al área administrativa de la Asamblea Legislativa, y que cuando se trata de rendición de cuentas la AL alega que se trata de información es confidencial o reservada violentando así el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Que en base al derecho comparado, es necesario incluir a los partidos políticos y sindicatos como sujetos obligados de la Ley de Acceso a la Información Pública de forma explícita.

Que es necesaria la creación de una Ley de Protección de Datos Personales, la cual velaría por el respeto a los derechos fundamentales, concretamente, el derecho a la autodeterminación informativa en relación con actividad privada y demás derechos de la personalidad.

RECOMENDACIONES

A la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, a ejercer el Derecho de Información en su real contexto de un verdadero derecho de vigilancia social.

Al oficial de Acceso a la Información Pública de la Asamblea Legislativa, que revise apegado a la ley, el tipo de información que realmente tiene carácter confidencial, y brindar con veracidad la que sea pública con el fin de no violentar a los solicitantes el derecho de acceso a la información pública.

A los solicitantes, que sustenten de mejor manera sus apelaciones de acceso a la información pública de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública, derecho internacional y demás fuentes de derecho.

Elaborar una revisión de la actual Ley de Acceso a la Información Pública y su Reglamento para una reforma integral acorde a las nuevas necesidades de la aplicación de la ley.

A los solicitantes que en materia de Derecho de Información, se informen y enfoquen el contenido de dicho derecho, y así puedan descifrar la terminología jurídica y la lógica procesal.

Establecer sanciones pecuniarias en la LAIP aplicadas al Oficial de Acceso de Información Pública que deniegue la información oficiosa bajo su custodia y toda aquella que no esté clasificada como reservada o confidencial.

Al Instituto de Acceso a la Información Pública, que sustente de mejor manera sus resoluciones, apoyándose de los instrumentos internacionales, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional y de las leyes secundarias; esto

con el objetivo de que las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo sean a favor del Instituto.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ABARCA ERAZO, L. y NUNFIO LÓPEZ, Bella Maritza, “El Derecho de Acceso a la Información Pública en El Salvador. Análisis al Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Tesis de grado, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2011.

ABRAMOVICH Víctor y Christian COURTIS, *El acceso a la información como derecho*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2000.

ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Fernando, *Partición de bienes*, versión actualizada de VODANOVIC, Antonio, 5ª ed., ConoSur, Santiago de Chile, 1999.

ALESSANDRI y SOMARRIVA, *Derecho civil, Parte especial*, tomo II, Nascimento, Santiago de Chile, 1941.

ALEXY Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Traducido por Ernesto Garzón Valdez, 2ª. edición, España, 2002.

ALVAREZ GENDIN, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, Casa Editorial Bosch, Barcelona, España, 1958.

ANTEQUERA, José María, *Historia de la Legislación Romana*, Madrid, 1883.

ANZORA, Mario, *Acceso a la Información Pública: Manual para Periodistas*,

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Salvador, 2013.

BASTERRA, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, LexisNexis, Buenos Aires, 2006.

BELING, *Derecho Procesal Penal*, Ed. Castellana, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1943.

BERTONI, Eduardo A., “Más información es más democracia”, *La Nación*, Notas, 2003.

BLANTON, Thomas S., y otros, *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Origami, México, 2003.

BLASI, Vincent, “*The checking value in First Amendment theory*”, American bar Foundation Research Journal. Vol. 1, Nueva York, 1977.

BOZA, Beatriz, *Acceso a la Información del Estado Marco Legal y Buenas Prácticas*, CAD Ciudadanos Al Día, Lima, Perú.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 35ª edición, Porrúa, México, 2002.

CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *El Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2003.

COUTERE Eduardo J., *Prólogo a la obra póstuma de Agustín Costa*, *KE Recurso de apelación en el proceso civil*, Buenos Aires, Argentina, 1950.

CUBIDES CAMACHO, Jorge, *Obligaciones*, 5ª edición, Bogotá, 2005.

CURIEL, Ochy, *Balance de la Corrupción en R.D.*, Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2002, p. 54.

DAVALOS, José, *Los principios Generales del derecho en la interpretación del derecho de trabajo*, México, S/A

DE LA FUENTE, Diciente, *Estudios Filosófico-Canonicos sobre las relaciones entre la iglesia y el Estado* 2ª Edición, Madrid, 1866.

DESANTES GUANTER, José María, citado por: **Luis Escobar DE LA SERNA**, *Principios del Derecho de la Información*, Dickinson, Madrid, 2000.

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis, *Manual de derecho de la información*, 3ª edición., S.L.-DYKINSON, Madrid, 1997.

FERNANDEZ RUIZ, J., *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Porrúa, México, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid, Cívitas, 11ª ed. 2002.

GARCIA GONZALEZ, Aristeo, *La protección de datos personales en el ámbito judicial: el caso del Poder Judicial del Estado de Michoacán*, Institutos de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, S/A

GAUCHI RISSO Verónica, “Derecho de Acceso a la Información Pública”, en *Métodos de Información*, No. 5, Vol. 3, 2012, Mar del Plata, Argentina.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Salamanca, Editorial COLEX, 2002.

HITTERS J.C., “Técnica de los recursos ordinarios”, en revista *Platense*, Buenos Aires, Argentina, número 28.

JERÍ CISNEROS, Julián Genaro *Teoría general de la impugnación penal y la problemática de la apelación*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2002.

JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia*, Porrúa, México, 2003.

KLITGAARD, R., *Controlando la corrupción*. Trad. por Teresa y Ana Rebeca Prada, Quipus, La Paz, 1990.

LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Nociones de Derecho Civil Patrimonial e Introducción al Derecho*, 7ª Ed., Dykinson, 2012.

LARA VELADO, R., *Introducción al Estudio del Derecho Mercantil*, Editorial Jurídica Salvadoreña, San Salvador.

LOPEZ AYLLÓN Sergio, *El Derecho a la Información*, Porrúa, México, 1984.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

MAQUIAVELO, N., *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, Trad. por

Ana Martínez Arancón, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Avelledo-Perrot, Buenos Aires, 1965.

MARTÍNEZ BOTOS, Raúl, *Medidas Cautelares*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1990.

MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo Primer Curso*, 5ª ed., Oxford, México, 2009.

MARTINEZ PEREZ, Fernando y María POZA CISENEROS, *El principio de Disponibilidad: Antecedentes Penales y Convenio del Prum*, 5ª. edición, Consejo General del Poder Judicial, España, 2013.

MEJÍA, Henry Alexander, *Manual de Derecho Administrativo*, Cuscatleca, San Salvador, El Salvador, 2014.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, Alianza Editorial, Paría, 2003.

NIETO, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.

NORIEGA C. Alfonso, citado por **Ignacio BURGOA ORIHUELA**, en *Garantías Individuales*, 35ª edición, Porrúa, México, 2002.

OVIEDO, José, *Partidos Políticos, democracia y clientelismo*, Santo Domingo.

PIEDRA BUENA, Guillermo Richard, *El recurso de apelación y la consulta*,

Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1999.

PLATÓN, *La República o El Estado*, Madrid, Espasa Calpe, 17ª ed., 1984.

PUENTE DE LA MORA, Ximena, Acceso a la Información: Garantía Ciudadana en una Época de Rendición de Cuentas. Especial Referencia al Caso México, *Revista de Derecho Informático*, N° 112, México, 2007.

RACIONERO CARMONA, Francisco, *Temas de Derecho Administrativo I*, Consejo Nacional de la Judicatura, Escuela de Capacitación Judicial; San Salvador, 2004.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, *Las vicisitudes del Derecho Administrativo y sus desafíos en el siglo XXI*, Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo, Noviembre de 2000.

ROEGELE, Ütto B., *Presse-Reform und Fernsehstreit*, Guetensloh, 1965.

ROJAS SERRA, Andrés, *Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 8ª ed., Tomo I, Porrúa, México, 1977.

ROLDAN, José Xopa, *Derecho Administrativo*, Editorial Oxford, Primera edición, México, 2008.

ROMERO, César E., *Derecho Constitucional*, Víctor P. De Zavalía editor, Buenos Aires, 1975.

RUIZ DEL CASTILLO, Vid, *La doctrina de Montesquieu*, Valor Actual, Publicaciones de la R.A. de C.M. y P., S/A.

SANCHEZ T. Ángel y Isabel HOYO S., *Principios Generales del Derechos I*, DYKINSON, Madrid, 2014.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo - Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Porrúa, 8ª ed., México, 1977.

STEINMEYER ESPINOSA, Alfredo, “¿Permite el derecho de acceso a la información pública, el acceso a datos personales?”, Serie Bibliotecología y Gestión de Información, N° 79, Universidad Tecnológica Metropolitana. Dr. Hernán Alessandri, Chile, Febrero 2013.

SUAREZ ELOY, Emiliano, *Introducción al Estudio del Derecho*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2002.

TOMÉ, Herminia Campuzano, *Vida privada y datos personales: su protección jurídica frente a la sociedad de la información*, Tecnos, 2000.

VARGAS, Ismael Antonio, *Revista de Ciencias Jurídico-Sociales*, Universidad de Costa Rica, N° 1, Litografía e Imprenta LIL, S.A., San José, 1956.

VÉLEZ RESTREPO, Gabril, *El Derecho Administrativo y los Entes Territoriales*, Universidad Nacional de Colombia, 1era Edición, Sede Manizales, Colombia, 2005.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, y otros, *Derecho de Acceso a la Información Pública, Indicadores Legales*, 2ª. ed., Limac., México, 2005.

VILLORIA MENDIETA, M., *Ética Pública y Corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos, 2000

TESIS

DONADO CHÁVEZ, Oscar René, *El acto administrativo*, Universidad de El Salvador, Trabajo de graduación para optar por el grado de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1975.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, D.C. N° 38, del 15 de diciembre de 1983, D.O. N°. 234, del 16 de diciembre de 1983.

CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, del 12 de diciembre de 2007, DOUEC publicado el 14 de Diciembre de 2009.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA, de fecha 11 de septiembre de 2001, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú.

CÓDIGO CIVIL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, Decreto Ley, sin número, de fecha veintitrés de agosto de mil ochocientos cincuenta y nueve.

CÓDIGO DE COMERCIO DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, Decreto Legislativo N° 671, del 8 de mayo de 1970, publicado en el Diario Oficial N° 140, Tomo 228, de fecha 31 de julio de 1970.

CODIGO MUNICIPAL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, D.L. No. 274, DEL 31 DE ENERO DE 1986, D.O. No. 23, Tomo 290, publicado el 05 de febrero de 1985.

CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, D.L. N° 712, del 18 de septiembre de 2008, D.O. N°. 224, Tomo 381, publicado el 27 de diciembre de 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, dada el 7 de noviembre de 1949.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN, D.L. N° 325, del 20 de mayo de 2004, D.O. No. 119, Tomo 363, publicado el 28 de junio de 2004.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN, D.L. N° 351, del 9 de julio de 1998, D.O. N° 150, Tomo 340, del 17 de agosto de 1998.

DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO, del 26 de agosto de 1789.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 Octubre de 1948. D.L. N°. 1 del 26 de octubre de 1960, publicada en el D.O. N°. 198, Tomo 189, del 26 del año de 1960.

DECRETO LEGISLATIVO N° 2336, de seis de febrero de mil novecientos cincuenta y siete (es decir, emitida en fecha posterior a la constitución del Banco Hipotecario de El Salvador, S. A.), publicado en el Diario Oficial N° 43, Tomo 174, de fecha cuatro de marzo del mismo año.

LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA, Ley N° 8422, de fecha 14 de

septiembre de 2004, publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 29 de Octubre de 2004.

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, D.L. N°. 391 del 02 de diciembre de 2010, D.O. N°. 70, Tomo: 391 del 08 de abril de 2011.

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN VERSIÓN COMENTADA, Departamento de Estudios Legales, FUSADES, El Salvador, Mayo, 2012.

LEY DE PARTIDOS POLITICOS, D.L. N°. 307 del 14 de febrero de 2007, D. O. N° 40, Tomo N° 398, del 27 de febrero de 2013.

LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (LACAP), D.L., N° 868, del 05 de abril de 2000, D. O. N° 88, Tomo 347, publicado el 15 de abril de 2000.

LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL, D.L., N° 873, del 13 de octubre de 2011, D. O. N° 229, Tomo 393, publicado el 07 de diciembre de 2011.

LEY DE PROTECCIÓN DE LA PERSONA FRENTE AL TRATAMIENTO DE SUS DATOS PERSONALES DE COSTA RICA, Ley N° 8968, de fecha 07 de junio de 2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, N° 170 de fecha 05 de septiembre de 2011.

LEY DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y HABEAS DATA DE PANAMÁ, Decreto Legislativo, Ley No.6, de fecha 10 de diciembre de 2001. Publicada en la Gaceta Oficial 24476 de fecha 23 de enero de 2002.

LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE PERÚ,

Decreto Legislativo, Ley N° 27806 de fecha 13 de julio de 2002.

LEY DEL MEDIO AMBIENTE DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, D.L., N° 233, del 02 de marzo de 1998, D. O. N° 79, Tomo 339, publicado el 04 de mayo de 1998.

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS DE COSTA RICA, Ley N° 7202 del 24 de febrero de 1990, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 225 del 27 de noviembre de 1990.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL DE MEXICO, publicada en Diario Oficial de la Federación con fecha 11 de junio de 2002.

LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO DE COSTA RICA, Ley N° 8292 del 31 de julio de 2002, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 169 del 04 de septiembre de 2002.

LEY ORGANICA DEL SERVICIO ESTADISTICO NACIONAL DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, D.L., N° 1784, del 21 de marzo de 1955, D. O. N° 69, Tomo 167, publicado el 18 de abril de 1955.

ORDENANZA PARA LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, D.M. N°. 11, del 16 de marzo de 2012, D.O. No: 92, Tomo 355, del 22 de mayo de 2002.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Decreto N° 27, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, el 23 de noviembre de

1979, D.O. No. 218, Tomo No. 265, del 23 de noviembre de 1979

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 156, elaborado por el Congreso de Colombia, 2011.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, D.E. N°. 136, del 01 de septiembre de 2011, publicado en el D.O. N° 163, Tomo 392, de fecha 02 de septiembre de 2011.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, D.L. N°. 756 del 28 de julio de 2005, D.O. N° 198, Tomo 369, publicado el 25 de octubre de 2005.

JURISPRUDENCIA

CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de fecha 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS., *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. Sentencia de fecha 24 de noviembre

de 2010. Serie C No. 219.

CORTE INTERAMERICA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Serie C No. 151, párr. 92. Sentencia de fecha 19 de septiembre de 2006.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA con Referencia IAIP 4-A-2014 (HF), de fecha 07 de febrero de 2014, Considerando IV, p.2.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA con Referencia IAIP NUE 194-A-2014 (MV), de fecha 09 de marzo de 2015, Considerando III.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA con Referencia IAIP NUE 118-A-2014 (HF), de fecha 15 de abril de 2015, Considerando IV.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1-2010/27-2010/28-2010

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de Amparo, con referencia No. 155-2013, de fecha 6 de marzo de 2013, considerando II, p. 2.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de Amparo, con referencia No. 934-2007, de fecha 4 de marzo del 2011, Numeral 7, p. 5.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia de Inconstitucionalidad 91-2007, dictada a las quince horas con cincuenta minutos del día veinticuatro de septiembre de dos mil diez.

SALA DE LO CONSITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, **Sentencia de inconstitucionalidad 13-2012:** dictada a las once horas del día cinco de diciembre de dos mil doce.

SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Sentencia de Inconstitucionalidad, con referencia No. 1-92 y Ac., de fecha 19 de julio de 1996.

SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL, Juicio para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano, Coahuila, México, 2013.

OTRAS INSTITUCIONES

COMISION INTEROAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano, Relatoría Especial para la libertad de expresión,* 2ª. edición, 2012.

GRUPO PROMOTOR LTAIP, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: una ley desde la sociedad civil salvadoreña,* Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Marzo 2010.

DECLARACIÓN DEL GRUPO PROMOTOR DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA, San Salvador, 2 de abril de 2009.

REVISTAS

ACKERMAN John M. y Irma E. SANDOVAL, “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”, en *Cuadernos de transparencia,* No. 07, agosto

2005, México.

AGRELO, Emilio., “El concepto de gravamen en el proceso penal”, en *Revista de Derecho Procesal*, Año VII, 1950, No 3 – 4, 1º parte.

ATRIA LEMAITRE, Fernando, “Derecho Privado: Derecho Civil. Derechos Reales”, en *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*, Facultad de Derecho, edición Nº 1, Peñalolén, Chile, año 2004.

BARRAGÁN, José, “Comunicación e Información”, en *Anuario Jurídico*, México, No. 7, 1980.

BENEYTO PEREZ, Juan, “Los Orígenes del Derecho a ser Informado, Persona y derecho”, en *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, No. 5, Madrid, 1978.

BLANTON, Thomas S., “La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática”, en *Revista Derecho Comparado de la Información*, No. 2, 2003, Estados Unidos.

BRUNO DOS SANTOS, Marcelo A. citado por **DIAZ CAFERRATA, Santiago**, “El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una nueva ley”, en *Lecciones y Ensayos*, No. 8, 2009, Córdoba.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Nuestros Derechos CD-ROM multimedia (Versión 1.4), Elaborado por la CNDH a través de la Dirección General de Información Automatizada y la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo en colaboración de la UNAM por medio de la Dirección General de

Servicios de Computo, México, Junio de 2004.

CÓRDOBA ORTEGA, Jorge, “El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica. Una visión legislativa”, en *Revista ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, San José, 2012

DIAZ CAFFERATA, Santiago, “El derecho de Acceso a la Información Pública: situación Actual y propuestas para una ley ”, en *Revista Lecciones y Ensayos*, No. 86, Buenos Aires, Argentina, 2009.

ELIADES, Analía y Jorge Luis BASTONS, “Panorama del derecho al acceso a la información pública en el Derecho Comparado”, en *Revista Información Pública*, junio 2006, Santiago de Chile.

LOPEZ AYLLÓN, Sergio, “El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: La reforma al artículo 6 de la Constitución Mexicana”, en *Cuadernos de Transparencia*, 2009, Dirección General de Estudios e Investigaciones (IFAI), México, 2009.

PERIÓDICO LA JORNADA, Publicado el 10 de noviembre de 2006, México D.F., México.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y otros, en *Acceso a la Información Pública: Manual para Periodistas*, El Salvador, 2013.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ORGANIZACIÓN DE LOS

ESTADOS AMERICANOS, Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información, Washington D.C., 2007.

Universidad Tecnológica de El Salvador, LEY-DERECHO-JURISPRUDENCIA, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Año 5, Número 8, Agosto 2013.

DICCIONARIOS

OSSORIO, M., *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Eliasta, 27^a ed., Buenos Aires, 2000.

PÁGINAS WEB

ACCSESS INFO EUROPE, *“El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos”*. Disponible en <http://busturieginez.blogspot.com/2012/03/el-derecho-de-acceso-la-informacion.html>, sitio visitado el 7 de abril de 2015.

ASAMBLEA LEGISLATIVA, Junta Directiva, en: www.asamblea.gob.sv/pleno/junta-directiva, sitio visitado el 23 de junio de 2015.

CALVET BOTELLA, Julio, *Medidas cautelares civiles en el* Ministerio. Disponible en <https://www.google.com/search?q=CALVET+BOTELLA%2C+Julio.+Medidas+cautelares+civiles+en+el+Ministerio>. Sitio visitado el 14 de junio de 2015.

CENDEJAS JÁUREGU, Mariana, *Evolución histórica del derecho a la*

información, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/10/art/art3.htm>, sitio consultado el 02 de febrero de 2015.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *La información como herramienta para la protección de los derechos humanos*, Buenos aires, 2014, Disponible en: www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_info.pdf. Sitio visitado el 25 de junio de 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E). Derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Spain/indice.html>. Sitio visitado el 10 de junio de 2015.

DECLARACIÓN CONJUNTA DEL RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) PARA LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN, Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp. Sitio visitado el 12 de diciembre de 2015.

DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN JURÍDICA, *¿Que es el MEISICIC?*. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm, sitio visitado el día 03 de marzo de 2015.

GRUPO PROMOTOR DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Disponible en: <http://www.accesoinformacionelsalvador.org/documentos/proyectedeLeyFML>

N.pdf, sitio consultado el día 03 de marzo de 2015.

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO, disponible en http://www.itei.org.mx/v3/?seccion=sujetos_obligados, sitio visitado el 20 de febrero de 2015.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, www.oas.org/es/cidh/expresion.asp, sitio consultado el 03 de marzo de 2015.

OEA, ASAMBLEA GENERAL, Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), Párrs. 3-4, de fecha 8 de junio de 2010. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf. Sitio visitado el 22 de febrero de 2015.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROGRAMA DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, “La Corrupción, Características y Consecuencias en República Dominicana”, Marzo 2003, p. 4, disponible en www.pciudadana.org/documentos. Sitio consultado el 13 de abril de 2015.

PRINCIPIOS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, 7 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf. Sitio visitado el 15 de mayo de 2015.

SERRANO, Israel, “Crean movimiento contra “corrupción y despilfarro”” en *Diario Digital La Página*, 31 de diciembre de 2014. San Salvador, El Salvador. Disponible en <http://www.lapagina.com.sv/ampliar.php?id=102535>, sitio visitado el 25 junio de 2015.