

# Perspectivas de la libertad de información en El Salvador

Jaime López

me@jaimelopez.name

Octubre de 2006

## Resumen

Este artículo contiene ideas intercambiadas con colegas de Probidad en El Salvador en sesiones de trabajo orientadas a la formulación de proyectos. Mi apreciación es que en El Salvador en los últimos años se ha dado un salto significativo en el desplazamiento de relaciones clientelares, poniendo en su lugar instituciones formales. El problema es que estas instituciones en muchos casos carecen de una lógica democrática. Es decir que en lugar de propiciar espacios de inclusión y entendimiento, tienden a reproducir esquemas formales de marginación y violencia. Esto provoca un vacío en la mediación social, orillando a muchas personas a abrigarse en la ilegalidad con el fin de escapar a ese sistema formal humillante. Quizá eso podría explicar los altos niveles violencia que ahora vive el país. Creemos que la libertad de información, como supuesto fundamental para la construcción del conocimiento y de los procesos de comunicación, es un factor clave en la búsqueda de nuevos balances en las relaciones sociales, como alternativa al poder de la violencia, el dinero o la ley.

## Fundamentos de la libertad de información

La libertad de información es la facultad que toda persona tiene de buscar, recibir y difundir información sin restricciones. Los estados y la comunidad internacional la han reconocido en sus disposiciones referentes a las libertades de pensamiento y de expresión.

Encuentra su fundamento jurídico en los principales instrumentos de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 19 de la Declaración universal de derechos humanos señala que “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, por cualquier medio de expresión”<sup>1</sup>.

La Convención americana de derechos humanos en su artículo 13 establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”. Detalla que “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”<sup>2</sup>.

En el mismo artículo 13 de la Convención americana de derechos humanos se advierte que el ejercicio de este derecho “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley”. Tales restricciones son las necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

En El Salvador, la normativa internacional relativa a la libertad de expresión y pensamiento, de la que se deriva la libertad de información encuentra su correspondencia en el artículo 6 de la Constitución. Éste dice que “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 artículo agrega que “el ejercicio de este derecho no

---

<sup>1</sup>Naciones unidas. Declaración Universal de los Derechos humanos. 10 de diciembre de 1948. Enlace: <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>

<sup>2</sup>Comisión interamericana de derechos humanos. Artículo 13 - Convención Americana sobre Derechos Humanos. Enlace: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan”<sup>3</sup>.

Es común que se haga referencia a libertad de información y derecho a la información como expresiones equivalentes. El derecho es una garantía y limitación a una libertad, normalmente adoptada por el estado, con el propósito de propiciar condiciones para que todos los habitantes de un territorio determinado puedan ejercer esa libertad sin dañarse entre si. La libertad, en cambio, es una facultad inherente a las personas. mientras que el derecho encuentra su fuente en el estado o en otras formas de contrato social. Esa es la razón por la cual preferimos en este texto adoptar la expresión “libertad de información” como referencia del análisis.

La libertad de información se considera un aspecto sustancial al proceso de conocimiento y de comunicación, que son a su vez fundamentales en el desarrollo de las personas y de sociedades abiertas. La información puede ser vista como un conjunto de datos acerca de la realidad, organizados en una forma que facilitan el proceso de conocimiento y de comunicación. Para ello la información requiere entre otras características la oportunidad, la comprensibilidad y verificabilidad. Es decir que la información, para ser tal, está disponible en el justo momento en que las personas necesitan tomar decisiones, es presentada en formato y con sintaxis asimilables y sus datos pueden ser confirmados con las fuentes de donde fueron obtenidos.

## **Acceso a la información gubernamental**

Una de las aplicaciones de la libertad de información, que ha cobrado notoriedad en años recientes, es el acceso a la información en poder de las oficinas gubernamentales, a lo que comúnmente se hace referencia como derecho de acceso a la información pública.

Vale la pena señalar que consideramos que la última expresión no es apropiada, a pesar de su amplia difusión, debido a que la información pública no es solo de la que disponen u ofrecen las oficinas gubernamentales.

---

<sup>3</sup>Constitución de la República de El Salvador. 1983. Enlace: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

Cualquier institución social<sup>4</sup>, en la medida que puede afectar positiva o negativamente la vida de las personas, dispone de información que es de interés público. Por tanto, a cualquier persona se le debería de garantizar su libertad de buscar, recibir y difundir información pública no solo de las oficinas de gobierno, sino también de empresas, de gremios, de sindicatos, de grupos cívicos, de iglesias u otras instituciones sociales. Por esa razón, para evitar confusiones, en adelante nos referiremos al acceso a la información gubernamental.

La declaración de principios sobre libertad de expresión de la Comisión interamericana de derechos humanos señala en su numeral 4 que “el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos”. Agrega que “los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. También señala que “este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Hay aceptación de que el libre acceso a la información gubernamental es una condición clave para propiciar una participación amplia de las personas en los asuntos de interés público, especialmente en la gestión de las políticas y presupuestos públicos, y en la prevención y combate de la corrupción.

Al respecto, el artículo 13 de la Convención de las Naciones unidas contra la corrupción establece que se debe “garantizar el acceso eficaz del público a la información” para “fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción”<sup>5</sup>

La misma convención, en su artículo 10 señala que cada estado adoptará medidas que incluyan:

---

<sup>4</sup>Las instituciones sociales son un sistema de convenciones sociales duraderas y organizadas, dirigidas por una estructura reconocible dentro de la sociedad. Ellas deben ser conocidas y reconocidas en la misma estructura. Wikipedia. Enlace: [http://es.wikipedia.org/wiki/Instituciones\\_sociales](http://es.wikipedia.org/wiki/Instituciones_sociales)

<sup>5</sup>Naciones unidas. Convención de las Naciones unidas contra la corrupción. 2003. Enlace: [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf)

- La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
- La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
- La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

En la Declaración de Nuevo León, adoptada en el marco de la Cumbre extraordinaria de las Américas del año 2004, se consignó que “el acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos”<sup>6</sup>. Los mandatarios reunidos en esa ocasión en Monterrey, declararon lo siguiente: “Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información”.

Varias leyes sobre acceso a la información gubernamental han sido aprobadas en los años recientes en diferentes países. Estas leyes, entre otros aspectos, regulan la información que debe ser proporcionada sin mediar petición, casos de excepción de la información pública, procedimientos y plazos de acceso, definición de instancias a donde recurrir en caso de conflictos y, en algunos casos, sanciones contra quienes afecten el derecho de acceso. En el índice “Leyes de acceso a la información” publicado en la Revista Probidad se pueden encontrar normas legales que han sido aprobadas en distintos países sobre la materia, incluyendo entre otros a México, Perú, Panamá y Ecuador. En adición, es importante mencionar que en los países vecinos de Guatemala, Honduras y Nicaragua actualmente se discuten en sus parlamentos proyectos de ley relativos al acceso a la información gubernamental.

---

<sup>6</sup>Cumbre extraordinaria de las Américas. Declaración de Nuevo León, página 11. Monterrey, México. 2004. Enlace: <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/DeclarationofNuevoLeon-final-span.pdf>

## Situación en El Salvador

En El Salvador no existe una ley de acceso a la información, ni tampoco se ha propuesto un proyecto para tal fin. No existe un consenso generalizado de que una normativa de este tipo sea necesaria.

Por ejemplo en febrero de 2004, cuando era candidato el ahora presidente de la República, Elías Antonio Saca declaró que “en libertad de expresión, la mejor ley es la que no existe, y lo que tiene que haber es voluntad política del mandatario y de todos sus funcionarios, para abrir las puertas de la información a todos los medios”. Saca agregó: “No creo en una ley para regular la información... este tipo de leyes terminan restringiendo la libertad de información”<sup>7</sup>.

Por su parte Henry Campos, un abogado especialista en acceso a la información, considera que “está clara la existencia del derecho”, agregando que “lo que necesita el país es un procedimiento reconocido en una ley”<sup>8</sup>.

En el conversatorio “Derecho a la información pública en El Salvador y su marco jurídico actual”, organizado en marzo de 2006 por el Grupo de procuración sobre derecho a la información, varios de los participantes coincidieron en la necesidad de ofrecer garantías para el libre acceso a la información gubernamental. Por ejemplo monseñor Gregorio Rosa Chávez, arzobispo auxiliar de San Salvador, dijo: “estamos en una cultura que se le niega verdad, no se puede dialogar sin estar bien informado, no se puede ser ciudadano sin estar bien informado, es un derecho natural y no un derecho delegado del poder”<sup>9</sup>.

En el informe sobre El Salvador adoptado por la Sociedad interamericana de prensa en marzo de 2004, se denunciaba “la forma antojadiza en que las

---

<sup>7</sup>Diario CoLatino. Saca no considera necesaria una Ley de Acceso a la Información. 6 de febrero de 2004. Enlace: <http://www.diariocolatino.com/nacionales/detalles.asp?NewsID=3473>

<sup>8</sup>Cita del artículo “Casos sobre ciudadanía y acceso a la información: Mercado de gas propano y proceso electoral 2006” escrito por Nohemy Rivera. Revista Probidad. Agosto de 2006

<sup>9</sup>Probidad El Salvador. Memoria del conversatorio “Derecho a la información pública en El Salvador y su marco jurídico actual”. 17 de marzo de 2006

instituciones públicas manejan la información”<sup>10</sup>. Como ejemplos se citaban los siguientes casos:

- Algunos miembros del Tribunal supremo electoral, ente rector y organizador de las elecciones, mantenían un veto sobre los redactores de la sección política de La Prensa Gráfica.
- La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa mantenía en secreto las decisiones administrativas, tales como el manejo y destino del presupuesto y contrataciones de personal. Pese a la insistencia de parte de los periodistas, los diputados de la directiva se negaban a brindar la información, considerada de suma importancia para la ciudadanía.
- Los jueces continuaban decretando reserva de los procesos sin ningún fundamento, cuando las mismas leyes penales ordenaban explicar por escrito las reservas de los juicios.

Desde el punto de vista jurídico, en El Salvador los tratados y convenios internacionales sobre libertad de información son considerados leyes. El artículo 144 de la Constitución establece que “los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia”. La Constitución también ofrece derechos complementarios que son necesarios para acceder a la información gubernamental, como por ejemplo el de petición. En el artículo 18 se señala que “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 haga saber lo resuelto”.

A pesar de lo establecido en el orden constitucional, a nivel de la legislación secundaria se encuentran contradicciones a tales principios. Por ejemplo, la recientemente aprobada Ley de ética gubernamental<sup>11</sup> plantea dos principios que en su aplicación podrían resultar contradictorios. El principio de transparencia advierte que los servidores públicos deben “actuar de manera accesible para que toda persona natural o jurídica, que tenga interés

---

<sup>10</sup>Sociedad interamericana de prensa. Reunión de Medio Año, Los Cabos. Marzo 12 al 15, 2004. México. Enlace: [http://www.sipiapa.org/espanol/publications/informe\\_elsalvador2004m.cfm](http://www.sipiapa.org/espanol/publications/informe_elsalvador2004m.cfm)

<sup>11</sup>Ley de ética gubernamental. 2006.

legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad”. Sin embargo, el principio de discrecionalidad consigna que los servidores públicos deben “guardar reserva sobre hechos o información lícita, de los que conozca con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y no utilizarla para fines privados”.

## Algunas iniciativas

Han habido esfuerzos para promover mejores condiciones de acceso a la información gubernamental. Por ejemplo en el año 2004 la Asociación de periodistas de El Salvador realizó una campaña de sensibilización ciudadana por la transparencia y el derecho a la información pública. La campaña incluyó foros públicos en diferentes lugares del país y anuncios publicitarios en diferentes medios de comunicación<sup>12</sup>.

APES también ha propuesto una reforma al artículo 6 de la Constitución en el que sea más claramente reconocida la libertad de información. El texto propuesto señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”. Agrega que “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”<sup>13</sup>.

El actual gobierno, dirigido por el presidente Saca, lanzó el programa “E-país” que complementa a la estrategia de gobierno electrónico. “Como gobierno trabajaremos de la mano con los sectores privado y académico, para que el programa presidencial E-país nos de beneficios tan importantes como ahorro de tiempo, mayor información del gobierno a disposición de los ciudadanos y desarrollo de una nueva infraestructura de información”, declaró Saca en el acto de lanzamiento en julio de 2005.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>1.Crea internacional de El Salvador. Boletín informativo. Agosto de 2004. Enlace: [http://www.caii.com/CAIISTaff/Dashboard\\_GIROAdminCAIISTaff/Dashboard\\_CAIAdminDatabase/publications/CREA\\_boletin0804/CREA\\_boletinInfo0804.htm](http://www.caii.com/CAIISTaff/Dashboard_GIROAdminCAIISTaff/Dashboard_CAIAdminDatabase/publications/CREA_boletin0804/CREA_boletinInfo0804.htm)

<sup>13</sup>Asociación de periodistas de El Salvador. APES y Human Righth Americas piden reformar Artículo 6 de la Constitución. Enlace: <http://www.apes.org.sv/comunicados.asp?CatNum=2&CatName=articulo6>

<sup>14</sup>Casa Presidencial. Discurso del señor Elías Antonio Saca, presidente de la República, lanzamiento del programa educativo E-país. 25 de julio de 2005.

Cabe señalar que uno de los objetivos de la estrategia de gobierno electrónico es “aumentar la capacidad del gobierno en el rendimiento de sus cuentas, en sus procesos de adquisición de bienes y servicios, en la disponibilidad de información y en los mecanismos de consulta, institucionalizando el principio de transparencia de la gestión para un gerenciamiento eficiente de recursos y una prestación de servicios más eficaz”<sup>15</sup>.

En contraste, es importante citar que en el informe “Evaluación de transparencia en los sitios web del gobierno central de El Salvador”, publicado por Probidad en diciembre de 2004<sup>16</sup>, entre las conclusiones se planteó que:

- Internet no era usada como una herramienta para la rendición de cuentas. Se percibía que los sitios web respondían más a una estrategia de promoción institucional.
- Los sitios web gubernamentales resultaban poco útiles para hacer un seguimiento de la gestión pública. Esta afirmación se comprobaba sobre todo al querer indagar sobre el manejo de dineros.

Otra iniciativa sobre acceso a la información es la de las reformas que se dieron al Código municipal en diciembre de 2005. En el artículo 125b quedó establecido que los ciudadanos tienen derecho a “solicitar información por escrito a los concejos municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna”, “ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local” y “conocer el funcionamiento del gobierno municipal y del manejo de su administración”. Entre la información que los concejos municipales deben ofrecer a los ciudadanos se encuentran las ordenanzas, reglamentos, presupuestos, planes, valúo de bienes, fotografías y filmes de actos públicos, actas e informes de auditoría.<sup>17</sup>

A pesar que existen varias condiciones favorables en El Salvador aún es notorio observar dificultades sobre acceso a la información gubernamental. Ésto específicamente en los procedimientos de acceso, en el reconocimiento explícito del derecho, en la adopción de instancias y mecanismos para la resolución de conflictos y en la aplicación de medidas de reparación.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Casa Presidencial. Estrategia nacional de gobierno electrónico. Febrero de 2004

<sup>16</sup>1.Probidad El Salvador. Evaluación de la transparencia en los sitios web del gobierno central de El Salvador. Autor: José Manuel Castillo. Diciembre de 2004.

<sup>17</sup>Asamblea Legislativa. Decreto No. 929 de reformas al Código municipal. Diciembre de 2005.

<sup>18</sup>Probidad El Salvador. Informe de Resultados de las actividades efectuadas en el marco

## Propuestas

De lo anterior se puede concluir que así como hay limitaciones para ejercer la libertad de información, también hay oportunidades que pueden ser aprovechadas. Por el lado de las limitaciones podría considerarse la legislación secundaria contradictoria, una cultura institucional formada en la práctica del secreto y una demanda ciudadana de información que podría ser articulada en forma más inteligente.

Un marco jurídico internacional, que en el país tiene carácter de ley, declaraciones de apertura de parte de las autoridades, un programa en marcha de gobierno electrónico, interés por parte de los medios de comunicación en tener mejor acceso a las fuentes y grupos cívicos que han mostrado compromiso con la promoción y defensa de la libertad de información, podrían ser consideradas como condiciones favorables.

Si líderes sociales de diferentes sectores – gobierno, grupos cívicos, prensa, organizaciones comunitarias, etc. - contarán con herramientas prácticas de acceso y uso de información, podrían entonces en mejor forma superar las limitaciones y aprovechar las oportunidades relacionadas con la libertad de información en El Salvador.

Tales herramientas podrían ser de carácter conceptual y metodológico. Conceptual para facilitar una comprensión compartida acerca de los problemas y soluciones relacionadas con el ejercicio de la libertad de información en El Salvador. Metodológicas para ofrecer guías prácticas para buscar, recibir y difundir información, que puedan ser aplicadas por personas de diferentes sectores y zonas del país. En tal sentido se hacen las siguientes propuestas con un sentido práctico e inmediato:

- Elaborar una declaración y validarla con diferentes actores sociales. El proceso por si mismo tendría un carácter educativo muy importante pues ofrecería argumentos y un discurso sobre cómo promover la libertad de información. La declaración facilitaría a la población comprender los aspectos que comprende la libertad de información y enlazar ésto de forma más práctica con sus demandas específicas.

---

del Convenio suscrito entre Trust For The America y Probidad sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información en El Salvador. Karen Mejía. Julio de 2006.

- Desarrollar dos herramientas prácticas de acceso a la información, las peticiones y el uso de los sitios web gubernamentales. Éstas ofrecerían la oportunidad a líderes de diferentes sectores de hacer ejercicios útiles de acceso a la información, vinculados directamente a los problemas o necesidades de las poblaciones con las que éstos trabajan. El ejercicio de la libertad de información ofrece a las personas la posibilidad de conducirse y producir con mayor autonomía, según su forma de vida. Ésto las podría llevar a establecer relaciones con los centros de poder en los que prevalezca más el balance en lugar de la dominación.