

UNIVERSIDAD GERARDO BARRIOS
FACULTAD DE POSTGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



Informe final para optar al grado de Maestro en Derecho Constitucional

Tema:

Oficial de Información Pública como cargo de confianza: impacto en la lucha
contra la corrupción y derecho de acceso a la información pública

Presentado por:

Lic. Milton Aníbal Guevara Olmedo.
Licda. Fany Ivannia Gómez Orellana.
Lic. Ronaldo Antonio Cornejo Hernández.

Asesor:

Doctor Marcos Antonio Vela Ávalos

El Salvador, San Miguel, noviembre de 2025

AUTORIDADES

Msc. José Salvador Alvarenga Rivera
RECTOR

Msc. Yaneth Rubidia Campos de Rivas
FISCAL

DEGI. Sirhan Raúl Rivas
VICERRECTOR ACADÉMICO

Msc. Miguel Antonio Flores Castro
DECANO DE LA FACULTAD DE POSTGRADO

AGRADECIMIENTOS

El presente informe final, elaborado como requisito para optar al grado de Maestro en Derecho Constitucional, titulado "*Oficial de Información Pública como cargo de confianza: impacto en la lucha contra la corrupción y derecho de acceso a la información pública*", ha sido posible gracias al esfuerzo conjunto, al acompañamiento académico y al apoyo incondicional de personas e instituciones que marcaron de manera significativa este proceso de investigación y formación.

En primer lugar, expreso mis más sinceros agradecimientos a Dios, fuente de sabiduría, fortaleza y propósito, por permitirme culminar satisfactoriamente esta etapa y guiarme en cada decisión.

Mi más especial reconocimiento y agradecimiento al Doctor Marcos Antonio Vela Ávalos, asesor de este trabajo, por su orientación rigurosa, su lectura crítica y su permanente disposición para guiarnos con alto nivel académico, ética y claridad metodológica. Su guía y aportes resultaron fundamentales para fortalecer la estructura jurídica y argumentativa de este trabajo, así como para consolidar nuestra formación como profesionales del Derecho Constitucional.

Agradezco también a la Universidad Gerardo Barrios (UGB) y a la Facultad de Postgrado y Educación Continua, por brindarnos el espacio institucional, académico y humano necesario para desarrollar nuestras competencias profesionales en el ámbito del Derecho Constitucional.

Deseo expresar una profunda gratitud a mi amada esposa Evelyn Azucena Gutiérrez de Guevara, por su amor, comprensión, motivación, inspiración y apoyo inquebrantable durante cada etapa de esta maestría; así como a mis amados hijos, cuya motivación y alegría han sido un impulso constante para perseverar y alcanzar esta meta.

Finalmente, agradezco a familiares, amistades y colegas que, con palabras de ánimo y respaldo moral, contribuyeron de forma significativa a la culminación de este trabajo.

A todos, muchas gracias por ser parte de este logro académico que hoy presentamos con humildad, responsabilidad y satisfacción.

LIC. MILTON ANÍBAL GUEVARA OLMEDO

AGRADECIMIENTOS

A Dios Padre todopoderoso, quien me permitió emprender este proyecto y lo sostuvo de principio a fin, a través de su hijo Jesucristo me recordó su amor infinito y la fidelidad de sus promesas, y por medio del Espíritu Santo iluminó mi camino y me dio fuerzas en cada momento de dificultad. Sin Él, nada de esto habría sido posible.

A mi familia: mis padres, Francisco Gómez y Wendi de Gómez, y mi hermano Bayron Aldahir. Gracias por estar siempre a mi lado, por celebrar conmigo cada logro, por acompañarme y brindarme apoyo incondicional en los momentos de frustración y cansancio. A mi abuelo Ángel Gómez por su cariño y presencia constante; y a mis abuelas Emérita y Francisca, cuyo recuerdo y ejemplo siguen acompañando mi camino. Su amor fue mi mayor impulso.

A mi querida Evercita, por su compañía fiel en tantas noches de desvelo.

A mi mejor amiga, Carolina García, por animarme desde el inicio a estudiar esta maestría, por acompañarme en el proceso y creer en mis capacidades incluso cuando yo dudaba.

A Karla Moreno, Vanessa Benavidez y Karina Escobar, por su amistad, por las conversaciones y los cafés compartidos mientras los sobrinos jugaban, y por cada palabra de ánimo que me ayudó a seguir adelante.

A mis hermanos del Ministerio Emmanuel: "Dios con nosotros"; gracias por sus oraciones y por la comprensión ante cada ensayo y reunión a la que no pude asistir por mis responsabilidades académicas.

A David Jovel, por todo el cariño y apoyo brindado desde el primer día; por sus oraciones, por animarme constantemente y creer en mí a lo largo de este camino.

A Cristina Guevara, por inspirarme, orientarme y animarme siempre que lo necesité, y por su amistad. Mi admiración y aprecio para ti.

Al Dr. Marcos Antonio Vela, nuestro asesor, por su confianza en este equipo, por su paciencia, orientación, recomendaciones y, sobre todo, por su amistad. Sin usted, este proceso no habría llegado a un feliz término.

A la Universidad Gerardo Barrios, por abrir espacios de formación académica en el área del Derecho Constitucional, permitiendo así nuestro crecimiento profesional.

LICDA. FANY IVANNIA GÓMEZ ORELLANA

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por Su infinita gracia y misericordia, que han sido la fuente primordial de fortaleza, claridad y esperanza a lo largo de este proceso. Su guía espiritual me acompañó en cada etapa del desarrollo de esta investigación, permitiéndome mantener la serenidad necesaria para enfrentar los desafíos académicos y personales que surgieron durante la elaboración de este trabajo. A Él encomiendo cada logro y cada avance que hoy se materializa en esta tesis.

A mis padres, cuyo amor incondicional, ejemplo de rectitud y vocación por el esfuerzo han forjado en mí los principios que orientan mi vida. Su dedicación constante y apoyo permanente han sido pilares fundamentales para alcanzar esta meta académica. Desde mis primeros pasos en la educación hasta este momento culminante, han sido un sostén indispensable, impulsándome siempre a dar lo mejor de mí y recordándome el valor del compromiso, la disciplina y la honestidad.

A mi esposa, quien ha sido compañera fiel y apoyo inquebrantable en cada momento. Su comprensión ante las largas jornadas de estudio, su paciencia frente a mis ausencias y su ánimo constante fueron esenciales para mantenerme firme en este trayecto. Su presencia significó consuelo, equilibrio emocional y motivación genuina para seguir adelante incluso en los momentos de mayor exigencia.

A mi hija, cuya ternura y alegría iluminaron mis días y me recordaron el propósito más profundo de todo esfuerzo. Su sonrisa y espontaneidad renovaron mi motivación y me brindaron fuerzas para continuar con dedicación y compromiso este proceso académico.

Al Dr. Marcos Antonio Vela Ávalos, asesor de esta investigación, por su destacada labor, su rigor académico y su invaluable guía metodológica. Su experiencia, comentarios oportunos y disposición constante para revisar cada avance fueron determinantes para la calidad y el enfoque del presente estudio. Aprecio profundamente su paciencia, su disciplina y el elevado estándar con el que me acompañó en la construcción de este trabajo, contribuyendo de manera significativa a mi formación investigativa.

A los docentes y profesionales que, directa o indirectamente, aportaron conocimientos y perspectivas que enriquecieron mi proceso formativo en el ámbito del Derecho Constitucional. De igual forma, a todas aquellas personas que, con palabras de aliento, apoyo logístico o comprensión en momentos de exigencia, contribuyeron al cumplimiento de esta meta académica.

A cada uno de ustedes, expreso mi más sincero y profundo agradecimiento.

LIC. RONALDO ANTONIO CORNEJO HERNÁNDEZ.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
1. Planteamiento del problema.....	6
2. Justificación	8
3. Objetivos.....	10
3.1. Objetivo general.....	10
3.2. Objetivos específicos	10
4. Alcances y limitaciones	11
4.1. Delimitación temática.....	11
4.2. Delimitación temporal	11
4.3. Delimitación espacial	11
4.4. Alcances	11
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	13
1. Antecedentes históricos	13
1.1. El reconocimiento del acceso a la información pública como derecho fundamental en la historia constitucional salvadoreña.....	13
1.2. El oficial de acceso a la información pública: su incorporación en la Ley de Acceso a la Información Pública y en la jurisprudencia constitucional	16
1.3. El precedente del amparo 211-2020	18
2. El contenido del derecho de acceso a la información pública	19
2.1. Su contenido en la jurisprudencia interamericana y constitucional.....	19
2.2. Su contenido en la Ley de Acceso a la Información Pública.....	21
3. Derecho de acceso a la información pública y sus garantías.....	23
3.1. El concepto general de los derechos fundamentales y de las garantías	23
3.2. Las garantías del derecho de acceso a la información pública.....	24
3.3. Garantías no jurisdiccionales y el derecho de acceso a la información pública..	27
4. El OIP como garantía del derecho de acceso a la información pública	29
5. El cambio de precedente del amparo 211-2020	32
5.1. Cuestiones generales sobre la figura del cambio de precedente	32
5.2. Prohibición de regresividad en materia de derechos fundamentales.....	36
5.3. Cambio de precedente mediante el amparo 211-2020.....	39
6. Evaluación crítica de la sentencia de amparo 211-2020	42

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA.....	55
1. Tipo de investigación.....	55
2. Sujetos de estudio	56
3. Técnicas.....	57
4. Instrumentos	58
5. Procedimientos	59
6. Estrategias de análisis de datos	61
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	63
1. Conclusiones.....	63
2. Recomendaciones.....	64
GLOSARIO	66
BIBLIOGRAFÍA.....	68

ABREVIATURAS

Cn.	Constitución de la República de El Salvador.
CONAIPD Discapacidad.	Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública.
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIP	Oficial de Información Pública.
“La Sala” Justicia.	Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de

INTRODUCCIÓN

El acceso a la información pública es uno de los pilares fundamentales de las democracias contemporáneas. En el contexto de América Latina, y particularmente en El Salvador, este derecho se erige como una herramienta imprescindible para la promoción de la transparencia institucional, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Su reconocimiento y garantía efectiva no solo supone el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, sino que responde a la necesidad esencial de construir sociedades abiertas, informadas y vigilantes frente al ejercicio del poder. Así, se convierte en un mecanismo de control social y en una manifestación del principio democrático, en tanto permite el escrutinio de la actuación de los órganos y servidores públicos, y contribuye a prevenir y combatir fenómenos como la corrupción, el abuso de poder y la opacidad.

La importancia del acceso a la información pública trasciende la mera disposición de datos estatales. Implica el reconocimiento de la ciudadanía como titular de la información generada, administrada o custodiada por las instituciones del Estado. De esta manera, se consolida la idea de que la información pública pertenece a las personas y no a los funcionarios, y que su libre acceso debe ser la regla, y la reserva, la excepción, siempre bajo estrictos criterios de legalidad y proporcionalidad. Bajo este enfoque, el derecho de acceso a la información se vincula estrechamente con el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad de información y la participación política, todos ellos esenciales para la consolidación del Estado constitucional de Derecho.

El marco normativo salvadoreño reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública, principalmente a través del art. 6 Cn., que consagra las libertades de expresión e información de las cuales se ha derivado. Esto, toda vez que dichas libertades suponen el derecho a investigar, buscar y recibir ideas e información de toda naturaleza, tanto pública como privada, que sea de interés público. Este reconocimiento se ha visto reforzado por la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ("la Sala" en lo sucesivo), que ha subrayado el carácter fundamental de este derecho y su estrecha vinculación con los principios democráticos y republicanos, al imponer a los poderes públicos la obligación de garantizar la transparencia, la publicidad de sus actuaciones y la rendición de cuentas respecto al manejo de los recursos y fondos públicos.

En esta línea, sentencias relevantes como las inconstitucionalidades 91-2007, 13-2012 y 1-2010 AC, emitidas por la Sala de lo Constitucional, han delineado los alcances y

limitaciones del derecho de acceso a la información, estableciendo que toda persona puede solicitar y recibir información en poder del Estado, salvo los casos excepcionales previstos por la ley y siempre que la restricción sea compatible con la Constitución.

Por su parte, la Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante, LAIP), promulgada en 2011, desarrolla el contenido, alcances y garantías del derecho de acceso a la información, estableciendo los procedimientos, sujetos obligados, límites y excepciones aplicables. La LAIP ha supuesto un avance significativo en la consolidación de un régimen de transparencia activa y pasiva, incorporando obligaciones de publicidad y mecanismos de tutela administrativa y jurisdiccional, a fin de asegurar la efectividad de este derecho en la práctica cotidiana.

Sin embargo, el tema enfrenta retos permanentes en su interpretación y aplicación, especialmente ante eventuales retrocesos normativos o cambios de criterio jurisprudencial que puedan poner en riesgo el nivel de protección alcanzado. En este sentido, la prohibición de regresividad de los derechos fundamentales, reconocida en la jurisprudencia, constituye una salvaguarda esencial frente a eventuales medidas que restrinjan, debiliten o hagan nugatorio el goce efectivo del derecho de acceso a la información.

En ese contexto, dentro del diseño institucional de la LAIP, la figura del Oficial de Información Pública (en lo sucesivo, OIP) ocupa un rol central en la operatividad del derecho de acceso a la información. El OIP es el responsable designado para gestionar, tramitar y dar respuesta a las solicitudes de información presentadas por la ciudadanía ante los entes obligados, así como para promover la correcta administración de los archivos, la sistematización de datos y la implementación de políticas internas de transparencia y rendición de cuentas.

La relevancia del OIP radica en su función como garante del derecho de acceso a la información, al actuar como intermediario entre la administración pública y ciudadanos, asegurando que las respuestas sean oportunas, completas y ajustadas al Derecho. Asimismo, debe velar por la protección de datos personales, la adecuada clasificación de la información y la capacitación constante del personal institucional en materia de acceso a la información y ética pública. Su labor trasciende el cumplimiento formal de trámites, pues implica la promoción activa de una cultura de transparencia y la consolidación de buenas prácticas administrativas.

A pesar de los avances normativos y jurisprudenciales, la situación jurídica del OIP ha sido objeto de controversia a raíz de recientes decisiones de la Sala de lo Constitucional, particularmente la sentencia de amparo 211-2020, que revirtió el precedente anterior y le

calificó como un cargo de confianza. Esta decisión implica un cambio sustantivo en la protección de la autonomía e independencia del cargo, al sujetarlo a la eventualidad de la remoción discrecional por parte de la autoridad respectiva, lo que potencialmente debilita su capacidad de actuación imparcial y eficaz.

El reconocimiento del OIP como puesto de confianza causa preocupación legítima respecto a la transparencia y efectividad del sistema de acceso a la información, pues el funcionario podría verse expuesto a presiones, conflictos de interés o instrucciones contrarias a la objetividad. La falta de estabilidad laboral, lejos de fortalecer la gestión de la información, puede derivar en prácticas de autocensura, dilación o manipulación de los datos, en menoscabo de derechos de los solicitantes e integridad del sistema democrático. En consecuencia, la decisión de la Sala de lo Constitucional representa un riesgo de regresividad en la protección del derecho de acceso a la información pública, contrariando la tendencia general de consolidación y expansión de los derechos fundamentales.

En este contexto, la calificación del OIP como cargo de confianza plantea desafíos significativos para la vigencia real y efectiva del derecho de acceso a la información en El Salvador. Entre los principales riesgos identificados se encuentran la vulnerabilidad frente a presiones, la disminución de la independencia técnica, la inestabilidad institucional y la posibilidad de que se prioricen intereses particulares sobre el interés general. Todo ello puede traducirse en un debilitamiento de los mecanismos de control ciudadano, una menor capacidad de fiscalización social y un retroceso en los estándares de transparencia gubernamental.

Asimismo, la regresividad en la protección de los derechos fundamentales no solo afecta a las personas directamente interesadas en el acceso a la información, sino que repercute negativamente en la calidad democrática del sistema político, en la confianza ciudadana hacia las instituciones y en la efectividad de otras garantías constitucionales. Los desafíos son, por tanto, de orden jurídico, institucional y cultural, y exigen una respuesta integral que combine la reforma normativa, el fortalecimiento de capacidades técnicas y la promoción de una verdadera ética pública orientada al servicio de la ciudadanía.

Por lo tanto, la presente investigación tiene por objeto analizar en profundidad el impacto que tiene la categorización del OIP como cargo de confianza en la protección y garantía del derecho de acceso a la información pública en El Salvador, asumiéndole como una garantía secundaria no jurisdiccional de tal derecho.

Desde una perspectiva académica, el estudio contribuye a la comprensión de las tensiones existentes entre los principios constitucionales, la práctica administrativa y la

jurisprudencia reciente, ofreciendo un marco analítico para el debate y la propuesta de soluciones institucionales. Desde el punto de vista social y ciudadano, la investigación pretende incidir en la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como en la defensa de los derechos fundamentales frente a eventuales retrocesos normativos o administrativos.

Así, se pretende evaluar el alcance e implicaciones de la decisión de la Sala de lo Constitucional sobre la estabilidad del OIP, así como proponer recomendaciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en consonancia con los principios de la Constitución y los tratados internacionales. De modo específico, se busca: a) identificar los fundamentos constitucionales y legales del derecho de acceso a la información; b) analizar la evolución jurisprudencial y los criterios relevantes sobre el OIP; c) examinar los riesgos y desafíos derivados de su categorización como cargo de confianza; y d) sugerir posibles medidas de protección que fortalezcan la autonomía y eficacia de este puesto.

Hasta este punto, el trabajo se estructura en tres capítulos principales: el primero aborda el planteamiento del problema de investigación; el segundo desarrolla el marco teórico; y el tercero expone la metodología empleada. Finalmente, se incluye un apartado de la bibliografía utilizada. En suma, el presente estudio pretende aportar elementos de reflexión y debate sobre la situación actual del derecho de acceso a la información pública en El Salvador, con especial énfasis en la protección de la autonomía y eficacia del OIP como garante de este derecho fundamental.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Planteamiento del problema

El acceso a la información pública es un derecho fundamental que fortalece la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión del Estado. Este se encuentra anclado en el derecho a la libertad de expresión (Constitución de El Salvador, 1983, art. 6), que tiene como presupuesto el derecho a investigar, buscar y recibir información de toda índole, pública o privada, que sea de interés público (Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 91-2007), así como en el principio democrático del Estado de Derecho o República como forma de Estado (Constitución de El Salvador, 1983, art. 85), 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 públicos (Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 1-2010 AC).

El derecho de acceso a la información pública constituye una garantía fundamental mediante la cual cualquier persona puede solicitar y obtener información que se encuentra bajo el control o en posesión del Estado. Este derecho implica, de forma correlativa, la obligación de las autoridades públicas de proporcionar dicha información de manera oportuna, clara y accesible. Solo en casos excepcionales, debidamente justificados conforme a causas establecidas en la ley y compatibles con los principios y valores consagrados en la Constitución, podrá limitarse el acceso.

Este derecho se sustenta en el reconocimiento de que todas las personas, como miembros de la comunidad política y titulares del poder soberano, tienen el legítimo interés de conocer cómo actúan sus representantes y funcionarios públicos, cómo se toman las decisiones gubernamentales, cómo se administran los recursos públicos y cómo se cumplen las funciones del Estado.

La información pública no es propiedad del Estado ni de quienes lo administran; por el contrario, pertenece a la ciudadanía. El acceso a ella no depende de la voluntad, benevolencia o discrecionalidad del gobierno, sino que constituye un derecho exigible. Los servidores públicos, en su calidad de delegados del pueblo, manejan esta información como parte del encargo que la sociedad les ha conferido, por lo que están obligados a transparentar su actuación y rendir cuentas ante la ciudadanía. Así, el derecho de acceso a la información se configura como un pilar esencial de la democracia, pues entre otras cosas fortalece el combate a la corrupción y promueve una gestión pública más eficiente, abierta y responsable.

En este contexto, la figura del OIP juega un papel clave en garantizar que la ciudadanía pueda acceder a documentos y datos gubernamentales de manera oportuna y efectiva. El Instituto de Acceso a la Información Pública ha establecido que el Oficial de Información Pública es el responsable de todas las acciones relativas a los procedimientos de acceso a la información que se originen producto de las solicitudes interpuestas por la población; asimismo, ha determinado que, en términos operativos, el oficial de información pública es un puesto técnico y que deberá tener plena independencia y autonomía en la gestión de información con los servidores públicos dentro del ente obligado y en la obtención de documentación (Instituto de Acceso a la Información Pública, 2020).

Sin embargo, la Sala de lo Constitucional, en un cambio de precedente expreso, ha interpretado que este cargo es un puesto de confianza (Sala de lo Constitucional, amparo 211-2020), lo que arriesga su independencia, imparcialidad y eficacia en la lucha contra la corrupción y como garantía no jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública, pues, al carecer de estabilidad laboral, podría verse obligado a actuar dentro de parámetros de complacencia del titular de la institución de que se trate. En principio, el citado criterio jurisprudencial es aplicable de forma general al cargo de OIP, dada la dimensión objetiva de la sentencia de amparo y en virtud de que expresamente se modificó el precedente establecido en la sentencia el 24 de febrero de 2017, amparo 28-2015, en la que se había reconocido que era un cargo que gozaba de estabilidad laboral.

El problema radica en que, al ser un cargo de confianza, el OIP puede estar sujeto a presiones o conflictos de interés que limiten su capacidad de actuar con autonomía. Esto podría traducirse en demoras injustificadas, restricciones arbitrarias o manipulación de la información pública, debilitando así los mecanismos de control ciudadano y propiciando la opacidad en la administración pública. Asimismo, la falta de estabilidad laboral y la posibilidad de remoción discrecional pueden inhibir a estos servidores públicos de cumplir su labor con rigurosidad y sin temor a represalias. Son todos estos aspectos los que permiten deducir que la categorización del OIP como cargo de confianza produce un riesgo latente en contravención con el derecho fundamental de acceso a la información pública que gozan todas las personas, riesgo con el cual no se contaba antes de la decisión tomada por la Sala de lo Constitucional.

Es esta última idea la que permite analizar una probable violación a la prohibición de regresividad de los derechos fundamentales, que, según la Sala de lo Constitucional, implica que existe una prohibición a los poderes públicos de emitir actuaciones que desmejoren o vuelvan nugatorio el goce o ejercicio de un derecho fundamental, tal como

ha sido previsto en la Constitución, jurisprudencia constitucional o cada regulación legislativa. Dado que el Estado está obligado a brindar protección a los derechos fundamentales y, por ello, a mejorar su situación, simultáneamente asume la prohibición de suprimir los derechos existentes o sus niveles de protección. Cualquier medida regresiva requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente con referencia a todos los derechos fundamentales (Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 7-2012).

Si consideramos que el OIP es el principal conector entre las instituciones gubernamentales y las personas que ejercen su derecho fundamental de acceso a la información pública y, a su vez, tomamos en cuenta que la clasificación del OIP como empleado de confianza puede producir una pérdida de autonomía en el ejercicio de sus funciones, resulta dable considerar que existe una reducción en los niveles de protección del derecho fundamental de acceso a la información pública, pues, como ya se acotó, esa pérdida de autonomía puede producir demoras injustificadas, restricciones arbitrarias o manipulación de la información pública.

2. Justificación

El acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido como pilar esencial de la democracia que garantiza la transparencia gubernamental, rendición de cuentas y participación ciudadana (Constitución de El Salvador, 1983, arts. 6 y 85). Este derecho no solo asegura la vigilancia sobre el actuar de los funcionarios, sino que también contribuye a prevenir y combatir la corrupción al permitir que la ciudadanía tenga un control efectivo sobre la gestión de los recursos públicos. En este marco, la figura del OIP desempeña un papel clave como intermediario entre las instituciones estatales y los ciudadanos, facilitando el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

Sin embargo, la reciente interpretación de la Sala de lo Constitucional de catalogar al OIP como un cargo de confianza (Sala de lo Constitucional, amparo 211-2020) genera inquietudes respecto a su impacto sobre la independencia y autonomía necesarias para cumplir con sus funciones y, en consecuencia, con su función de garantía no jurisdiccional del citado derecho. Esta situación plantea un posible retroceso en los estándares de protección del derecho fundamental de acceso a la información pública, contradiciendo la prohibición de regresividad establecida en la jurisprudencia constitucional (Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 7-2012).

La importancia de esta investigación radica en su potencial para evidenciar y analizar los riesgos que implica esta categorización para la democracia y el Estado de

Derecho. Desde una perspectiva científica, el proyecto aportará un análisis jurídico que permitirá identificar posibles violaciones a la prohibición de regresividad de los derechos fundamentales, enriqueciendo la discusión académica en torno al acceso a la información pública y su regulación. Además, la investigación es relevante para los sectores sociales y políticos, ya que un OIP sin autonomía podría limitar los mecanismos de control ciudadano, generando opacidad y debilitando la lucha contra la corrupción. Al abordar la problemática, se pone de manifiesto una cuestión central en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.

En primer lugar, la investigación se justifica por su contribución al conocimiento académico y a la comunidad científica, ya que proporciona un análisis profundo y crítico sobre la relación entre la autonomía del OIP y la garantía del derecho fundamental de acceso a la información. Esta investigación reviste especial relevancia en un contexto en el que los mecanismos de control ciudadano y la transparencia en la gestión pública se han convertido en pilares esenciales para combatir la corrupción y fomentar la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales.

Desde el punto de vista social, la investigación adquiere una dimensión trascendental al evidenciar que la clasificación del OIP como cargo de confianza puede limitar su independencia operativa y, consecuentemente, afectar la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas. Al garantizar que la información pública se gestione de manera imparcial y sin presiones, se fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, promoviendo una mayor participación ciudadana y una cultura de transparencia que impacta positivamente en la cohesión social y el desarrollo democrático.

Desde un punto de vista económico y cultural, garantizar un acceso adecuado a la información pública contribuye a la eficiente administración de los recursos del Estado y fomenta una cultura de transparencia y confianza entre los ciudadanos y sus representantes. Con esta investigación se pretende beneficiar a los actores de la sociedad civil, periodistas, académicos y población en general, quienes dependen de información clara y oportuna para participar activamente en la vida democrática.

Además, el proyecto es culturalmente significativo, ya que fomenta valores de honestidad, integridad y responsabilidad en el manejo de la información pública. Al evidenciar la importancia de contar con funcionarios que operen con autonomía y sin presiones indebidas, se refuerza el ideal de un servicio público comprometido con el bienestar común y la justicia social, valores que son esenciales en el entramado cultural de cualquier sociedad democrática.

La factibilidad del proyecto se sustenta en el creciente interés de la comunidad académica y de diversas instituciones en el estudio de la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, el acceso a fuentes primarias y secundarias, como documentos jurídicos, sentencias y lineamientos institucionales, permite un abordaje riguroso y fundamentado de la problemática. Este estudio no solo aportará al debate jurídico y administrativo, sino que también se convertirá en una herramienta valiosa para la formulación de políticas públicas que promuevan la estabilidad e independencia de los cargos ligados a la información pública.

Por último, el proyecto de investigación se erige como un aporte significativo en el ámbito del Derecho y la administración pública, pues busca identificar y proponer soluciones a los riesgos que afectan el pleno ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. La evidencia y el análisis crítico presentados en la investigación servirán de insumo para toma de decisiones en el ámbito legislativo y judicial y para la implementación de medidas que fortalezcan la independencia de los funcionarios encargados de gestionar la información pública, asegurando así una mayor protección de los derechos ciudadanos.

De ese modo, la relevancia de este proyecto radica en su capacidad para contribuir al fortalecimiento de la democracia, al combate contra la corrupción y a la promoción de una administración pública más transparente, eficiente y orientada al servicio de la ciudadanía. Su impacto potencial lo convierte en un estudio de alta relevancia y urgencia en el contexto actual, en el que la protección de los derechos fundamentales es esencial para el progreso y bienestar social.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Determinar cómo la calificación del Oficial de Información Pública como cargo de confianza incide en tal garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública y en los mecanismos de lucha contra la corrupción.

3.2. Objetivos específicos

1. Examinar el marco normativo nacional e internacional relacionado con la designación del Oficial de Información Pública como cargo de confianza y su vinculación con el derecho de acceso a la información pública.
2. Evaluar las consecuencias de considerar al Oficial de Información Pública como un cargo de confianza en la prohibición de regresividad, la transparencia institucional y los mecanismos de control anticorrupción.

4. Alcances y limitaciones

4.1. Delimitación temática

La investigación se enfoca en el análisis jurídico del cargo de Oficial de Información Pública cuando este es designado como cargo de confianza, y su impacto en dos dimensiones fundamentales: la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública. Se excluyen del estudio otros cargos públicos y mecanismos de transparencia institucional que no guarden una relación directa con el rol del Oficial de Información Pública, así como la formulación de propuestas legislativas o comparaciones extensas con modelos internacionales.

4.2. Delimitación temporal

La investigación abarcará el período comprendido del 24 de septiembre de 2010 a enero de 2023. La primera fecha corresponde a la sentencia de inconstitucionalidad en que la Sala de lo Constitucional reconoció que el derecho de acceso a la información pública es una manifestación de la libertad de expresión (art. 6 Cn.). En esta sentencia se afirmó que tal derecho fundamental permite a cualquier persona investigar, buscar y recibir información de interés público, y está vinculado con el principio democrático, que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos (Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 91-2007).

Durante este período, se analizarán sentencias clave, como los amparos 426-2009 y 301-2009, que introdujeron los conceptos de “cargos de confianza”. Además, se revisará el amparo 28-2015, que inicialmente estableció que el cargo de OIP no es de confianza, hasta la sentencia de amparo 211-2020 de enero de 2023, en la que se cambió el precedente respecto a la naturaleza de dicho cargo, lo cual constituye uno de los puntos más relevantes de la investigación.

4.3. Delimitación espacial

El ámbito territorial de la investigación se restringe al orden jurídico salvadoreño. Si bien se hará uso del Derecho Comparado y otras disposiciones internacionales, el enfoque principal será el marco normativo, institucional y jurisprudencial vigente en El Salvador en relación con el acceso a la información pública y a la calificación del OIP como el de un cargo de confianza.

4.4. Alcances

La presente investigación tiene como finalidad analizar el impacto que genera la designación del OIP como un cargo de confianza en la lucha contra la corrupción y en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública, por lo que el presente

estudio se centrará, principalmente, en el marco normativo vigente, así como en la forma en que esta figura se implementa en entidades del sector público.

El trabajo abarcará un análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial sobre la naturaleza del cargo del OIP, su vinculación con el principio de transparencia y el acceso a la información pública como derecho fundamental. Asimismo, se analizarán distintos casos haciendo uso del Derecho Comparado.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes históricos

1.1. El reconocimiento del acceso a la información pública como derecho fundamental en la historia constitucional salvadoreña

El reconocimiento del acceso a la información pública como derecho fundamental ha evolucionado en respuesta a la necesidad de transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia, pues garantiza a los ciudadanos la posibilidad de solicitar, recibir y acceder a información que se encuentra en poder del Estado o entidades que manejan recursos públicos. Este derecho tiene como propósito fomentarlas y es un instrumento clave para prevenir la corrupción, promoviendo un gobierno abierto y democrático.

Como derecho fundamental, ha sido un tema de creciente importancia en la historia constitucional salvadoreña. Su reconocimiento es relativamente reciente, implícitamente derivado de las libertades de expresión e información y la participación ciudadana. El panorama desregulado sobre la materia inició a transformarse con los primeros pronunciamientos de la Sala de lo Constitucional. El primer punto de inflexión se produjo cuando la Sala, en la sentencia de inconstitucionalidad 91-2007, reconoció el acceso a la información como elemento de la libertad de información, la cual se adscribió por vía de interpretación constitucional a la disposición que prevé la libre expresión (art. 6 Cn.).

En ese orden de ideas, la Constitución de la República no contempla explícitamente el derecho de acceso a la información pública, pero en su marco de derechos fundamentales sí establece otros expresos que sirven de base para su desarrollo posterior, entre ellos, el art. 6, que garantiza las libertades de expresión e información.

La libertad de información es un derecho fundamental que consiste en la facultad de investigar o buscar, recibir y difundir datos o hechos de interés público de cualquier índole, sin trabas ni censura. Para la Sala, este derecho se ancla en el art. 6º inc. 1 Cn., reconociendo el acceso a la información como pieza esencial del ejercicio democrático y la transparencia estatal, y estableciendo la exigencia de veracidad, relevancia pública y forma adecuada en su ejercicio. Asimismo, dice la Sala: “la libertad de información, en el marco de la función general [...], pretende asegurar la publicación o divulgación, con respeto objetivo a la verdad, de hechos con relevancia pública, que permitan a las personas conocer la situación en la que se desarrolla su existencia, de manera que, en cuanto miembros de

la colectividad, puedan tomar decisiones libres, debidamente informados” (Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidad 91-2007).

De igual modo, doctrinariamente se ha enfatizado que la libertad de información, junto con la libertad de expresión, constituyen manifestaciones de un derecho general a la comunicación sin trabas del pensamiento, entendiendo que ambas prerrogativas tutelan la dignidad humana y fortalecen el control ciudadano sobre la gestión pública (Solozábal Echavarría, 1991).

De ese modo, el acceso a la información pública se reconoció mediante la jurisprudencia constitucional como un derecho implícito, que son aquellos que, aunque no están expresamente mencionados en la Constitución, se derivan de otros que sí lo están o del resto de disposiciones constitucionales. Estos derechos son reconocidos y protegidos por los tribunales y autoridades correspondientes en virtud de la interpretación sistemática. Con relación a ellos, la Sala ha dicho:

[...] los derechos fundamentales pueden ser explícitos o implícitos.

Se habla de derechos explícitos cuando su enunciado formal en la Constitución se produce mediante normas expresas, como ocurre con los derechos enumerados en el art. 2 inc. 1° y 2° Cn. No cabe duda de que la formulación lingüística de la mencionada disposición claramente pone de manifiesto que las categorías enunciadas no son más que derechos fundamentales.

Sin embargo, existen disposiciones constitucionales en las cuales el enunciado formal de la norma no contempla expresamente el derecho, pero se puede desprender de su contexto axiológico o del contenido material de la Constitución. Ello corresponde a los derechos fundamentales implícitos (Sala de lo Constitucional, Amparo 242-2001).

En este orden de ideas, en la inconstitucionalidad 91-2007, la Sala de lo Constitucional fundamentó el acceso a la información pública como una extensión de la dimensión social de la libertad de información (art. 6 Cn.), pues sostuvo que esta libertad no se limita a la posibilidad de difundir datos o hechos, sino que incluye el derecho de las personas a buscar, recibir y acceder a información. La Sala destacó que este acceso es esencial para garantizar la transparencia, el control ciudadano y el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales. Subrayó además que la obligación estatal de proporcionar información no es discrecional, sino inherente a los principios democráticos y al deber de rendición de cuentas en una sociedad abierta.

La Sala partió de una lectura amplia del artículo constitucional que garantiza la libertad de información —respaldada además por los tratados internacionales sobre derechos humanos— para afirmar que ese derecho no solo obliga al Estado a abstenerse

de censurar, sino a adoptar medidas positivas (ejemplo, legislar y crear mecanismos) que permitan a los ciudadanos buscar, recibir y difundir hechos veraces y de relevancia pública. Según la Sala, ese componente activo exige un acceso efectivo a los documentos e informes en poder de las autoridades, pues solo así se asegura una ciudadanía informada capaz de control democrático y pedir rendición de cuentas.

Si bien es cierto que la anterior sentencia marcó un hito importante en el desarrollo de este derecho, es importante mencionar que hasta la fecha no es la única sentencia a través de la cual la Sala lo ha desarrollado. Entre otros precedentes importantes, se pueden mencionar:

a) La sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 AC, que declaró inconstitucionales normas que limitaban el acceso a información presupuestaria, reafirmando el derecho como fundamental, derivado de las libertades de expresión e información (art. 6 Cn.) y el principio democrático (art. 85 Cn.), que impone el deber de garantizar la transparencia y publicidad en la administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos.

b) La sentencia de inconstitucionalidad 13-2012, que señaló que el derecho de acceso a la información pública consiste en “la facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder del Estado, con el deber correlativo de este de garantizar su entrega oportuna o fundamentar la imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución”, invalidando artículos del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública por restringirlo indebidamente, subrayando que no requiere justificar un interés específico y que las limitaciones deben ser legales, proporcionales y excepcionales, conforme al principio de máxima publicidad.

A nivel legal, el reconocimiento formal y normativo del derecho de acceso a la información pública se concretó con la aprobación de la LAIP en 2011. Esta ley establece un marco jurídico claro para garantizar el ejercicio de este derecho, definiendo las obligaciones de las instituciones públicas y los mecanismos para que los ciudadanos puedan solicitar información.

Entre los aspectos más relevantes de la LAIP se encuentran: a) el principio de máxima publicidad, que obliga a las entidades públicas a divulgar información de manera proactiva (art. 4 literal a.); b) la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública, órgano encargado de supervisar el cumplimiento de la ley y resolver controversias relacionadas con tal derecho (art. 51); y c) la regulación de las excepciones al acceso a la

información, como la información confidencial y reservada, las cuales deben interpretarse de manera restrictiva (art. 74).

La promulgación de la LAIP fue un paso crucial en la historia salvadoreña, ya que tradujo los principios jurisprudenciales en un instrumento legal específico que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de manera efectiva. Además, esta ley marcó un avance significativo en la lucha contra la corrupción y en la construcción de un Estado más transparente y participativo.

1.2. El oficial de acceso a la información pública: su incorporación en la Ley de Acceso a la Información Pública y en la jurisprudencia constitucional

Como se advierte, el derecho de acceso a la información pública ha experimentado un notable desarrollo durante las últimas décadas, impulsado tanto por compromisos internacionales (art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) como por la evolución de la jurisprudencia constitucional. La doctrina (Piana y Aмоса, 2018) y la jurisprudencia le reconocen como una manifestación de la libertad de información (inconstitucionalidad 91-2007) y de la transparencia de la administración (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003). Asimismo, se rige por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones (Organización de los Estados Americanos, 2004).

En marzo de 2011, con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, se fijó por primera vez la obligación legal de todas las entidades públicas de proporcionar la información solicitada por los ciudadanos, salvo en los casos debidamente justificados (capítulos II y III). En este nuevo marco normativo, la figura del OIP fue concebida como una pieza clave del engranaje institucional. Su función principal es recibir, procesar y responder a las solicitudes de información, así como facilitar el acceso a la información oficiosa (art. 50 LAIP). Además, tiene la tarea de organizar y mantener actualizados los registros de información pública y fomentar una cultura de transparencia dentro de la institución a la que pertenece (art. 4 letra j LAIP). Así, no solo cumple un rol técnico, sino que representa una garantía administrativa del derecho a la información.

De manera simultánea, la LAIP creó al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP en lo sucesivo) como órgano garante del cumplimiento de la ley. Este ente posee autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, lo que permite operar con independencia de los sujetos obligados. Tiene las atribuciones de resolver controversias,

imponer sanciones, emitir criterios interpretativos, promover políticas de transparencia y capacitar a los funcionarios públicos (art. 58 LAIP).

No obstante, a pesar de los avances legislativos, ha sido la Sala de lo Constitucional quien, a través de su jurisprudencia, ha continuado delineando el alcance y contenido del derecho de acceso a la información pública. Ejemplo de ello es la sentencia de inconstitucionalidad 13-2012, en la cual se profundizó sobre la naturaleza jurídica de este derecho, afirmando que su ejercicio no puede depender exclusivamente de la voluntad de los funcionarios, sino que debe garantizarse mediante mecanismos legales, institucionales y procedimentales adecuados. En tal resolución se estableció que la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor de un gobierno.

Asimismo, se ha enfatizado el deber positivo de garantizar la disponibilidad, accesibilidad y comprensibilidad de la información pública. Así, se ha reiterado que las personas tienen el derecho de recibir información, especialmente la que obra en poder de instituciones estatales (Sala de lo Constitucional, amparo 614-2010). Esta perspectiva fue reconfirmada al considerar que el acceso a la información es un elemento básico del entramado institucional dirigido a mejorar la asignación de los recursos del mercado y servicios públicos estatales. En armonía con estos fundamentos, la información es un concepto extensivo, que incluye una gama lo más amplia posible de los materiales de donde surge la información que tiene el Estado, sin reducirla a materiales escritos (Sala de lo Constitucional, amparo 356-2012).

En conclusión, aunque la creación del OIP y del IAIP responde a los estándares internacionales y buenas prácticas en materia de acceso a la información, ambos mecanismos constituyen también una respuesta directa a deficiencias estructurales del Estado salvadoreño. La dispersión de responsabilidades, la falta de sistematización documental y la resistencia al escrutinio público hicieron necesaria una estructura que obligara al cumplimiento de este derecho.

De lo anterior podemos afirmar que la institucionalización del OIP y del IAIP a través de la LAIP ha sido clave para la operatividad de un derecho cuyo respeto resulta esencial para la transparencia, la lucha contra la corrupción y la participación democrática. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, a la consolidación plena de este sistema requiere del fortalecimiento del Estado de Derecho, de la independencia institucional y de una voluntad política real para garantizar que la información pública sea, efectivamente, del pueblo.

1.3. El precedente del amparo 211-2020

La Sala de lo Constitucional, mediante la sentencia de amparo 211-2020, resolvió un caso en el cual el señor identificado como “EANC” demandó al CONAIPD debido a que consideraba transgredidos sus derechos de audiencia y defensa como manifestaciones del debido proceso, así como también su derecho a la estabilidad laboral, debido a que su Director Ejecutivo le había notificado su despido sin mediar la tramitación de un procedimiento sancionatorio en el cual se pudiera controvertir la existencia de un hecho constitutivo de infracción que ameritase el despido o, en su defecto, el pago de indemnización.

En la referida sentencia, el elemento central de la controversia lo constituía determinar si el señor EANC gozaba del derecho a la estabilidad laboral, y para ello, la Sala opta por desarrollar dos aspectos esenciales relativos al tema: a) las condiciones para gozar del derecho a la estabilidad laboral, y b) los presupuestos para establecer si un cargo es de confianza.

Al respecto del primer punto, la Sala señala, con base a anterior jurisprudencia, que las condiciones para gozar del derecho a la estabilidad laboral son:

(i) que la relación laboral es de carácter público y, por ende, el trabajador tiene el carácter de empleado público; (ii) que las labores pertenecen al giro ordinario de la institución, es decir, que guardan relación con las competencias de dicha institución; (iii) que las labores son de carácter permanente, en el sentido que se realizan de manera continua y, por ello, quien las efectúa cuenta con la capacidad y experiencia necesarias para ejecutarlas de manera eficiente; y (iv) que el cargo desempeñado no es de confianza, circunstancia que debe determinarse con base en los criterios fijados por esta Sala (Sala de lo Constitucional, amparos 1-2011 y 2-2011).

Dentro del análisis que realiza la Sala, se evidencia que el demandante cumplía todas las condiciones señaladas, a excepción de la relativa al tipo de cargo que ejercía, lo cual hacía necesario determinar conforme a criterios objetivos si un cargo es o no de confianza, pues dicho elemento habría de determinar de manera definitiva si se goza o no de la estabilidad laboral. Lo anterior llevó a analizar los presupuestos para establecer que un cargo público es de confianza, y para ello, la Sala, siempre amparándose en jurisprudencia previa, enumeró estos:

(i) que el cargo es de alto nivel, en el sentido de que es determinante para la conducción de la institución respectiva, lo que puede establecerse analizando la naturaleza de las funciones desempeñadas –más políticas que técnicas– y la ubicación jerárquica en la organización interna de la institución –en el nivel superior–; (ii) que el cargo implica un grado

mínimo de subordinación al titular de la institución, en el sentido de que el funcionario o empleado posee un amplio margen de libertad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; y (iii) que el cargo implica un vínculo directo con el titular de la institución, lo que se infiere de la confianza personal que dicho titular deposita en el funcionario o empleado respectivo o de los servicios que este le presta directamente al primero (Sala de lo Constitucional, amparos 426-2009 y 301-2009).

En el caso del señor EANC, que tenía el cargo de OIP del CONAIPD, cuyas funciones eran las previstas en el art. 50 LAIP, la Sala relacionó primero el precedente de la sentencia del 24 de febrero de 2017, amparo 28-2015, mediante el cual se había determinado que el cargo de OIP no era un cargo de confianza por carecer de la facultad de adoptar decisiones determinantes para la conducción de la institución de que se tratase, para luego, con base en los supuestos para cambios de precedentes de la inconstitucionalidad 1-2010 AC, argumentar la existencia de dos supuestos habilitantes para apartarse del criterio establecido en dicho amparo. Con base en ello, inició un análisis por medio del cual determinó que el OIP tiene un amplio margen decisorio en el manejo de la información de una institución, argumentando que no puede considerársele un mero tramitador o gestor de la información.

Por ello, consideró que el cargo ejercido por el señor EANC era un cargo de confianza, de modo que no se cumplían los presupuestos para afirmar que gozaba de la estabilidad laboral; y al no ser titular de dicho derecho, no existía agravio producto del despido. En consecuencia, la Sala puntualizó que no era necesario tramitarle un procedimiento previo al despido, siendo de esta manera como expresamente sentó un nuevo precedente a partir del cual los oficiales de acceso a la información pública pasaban a ser considerados como cargos de confianza sin gozar del derecho a la estabilidad laboral, lo que implica que su remoción del cargo puede ser inmediata y sin previo aviso, lo que obliga a analizar la incidencia que ello habrá de tener en las garantías inmersas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

2. El contenido del derecho de acceso a la información pública

2.1. Su contenido en la jurisprudencia interamericana y constitucional

El contenido de un derecho se refiere al conjunto de facultades derivadas de la disposición jurídica que le estatuye, determinando los alcances, límites y consecuencias de su ejercicio. Esto permite delimitarlo y operacionalizarlo dentro de un marco normativo, estableciendo su eficacia y aplicabilidad en situaciones concretas.

Los caracteres estructurales del contenido de los derechos fundamentales se deben a su universalidad, igualdad, indisponibilidad, atribución *ex lege* y rango habitualmente

constitucional, y por ello supraordenado a los poderes públicos como parámetros de validez de su ejercicio. Precisamente, debido a estos caracteres, se dice que:

[...] a diferencia de los demás derechos, vienen a configurarse como otros tantos vínculos sustanciales normativamente impuestos en garantía de intereses y necesidades de todos estipulados como vitales, por eso «fundamentales» (la vida, la libertad, la subsistencia, etc.). La forma universal, inalienable, indisponible y constitucional de estos derechos se revela, en otras palabras, como la técnica -o garantía- prevista para la tutela de todo aquello que en el pacto constitucional se ha considerado «fundamental» (véase Ferrajoli, 2001b, p. 35).

El derecho de acceso a la información pública implica la posibilidad de que toda persona pueda obtener información en poder del Estado o de sujetos obligados por la ley, con excepción de aquellos casos expresamente protegidos por razones legales, como la seguridad nacional o la privacidad.

Así, el contenido de este derecho abarca un conjunto de facultades y obligaciones que buscan garantizar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la gestión pública. Es decir, se estructura como un conjunto de facultades reconocidas a toda persona, sin distinción alguna, para conocer, solicitar, recibir, reproducir y difundir información en poder del Estado y de ciertos entes o particulares que administran fondos o bienes públicos. En El Salvador –como se ha dicho anteriormente– este derecho ha sido reconocido como fundamental a través de la jurisprudencia constitucional y está regulado por la Ley de Acceso a la Información Pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, deriva el derecho en mención del art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Fundamentos (sobre las libertades de expresión e información) y conceptualiza su contenido así:

El artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información 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 restricción (párrafo 77).

Por su parte, la Sala, en la sentencia de inconstitucionalidad 13-2012 (considerando III.2), define el contenido del derecho de acceso a la información pública de esta manera:

El derecho de acceso a la información pública consiste en la facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder del Estado, con el deber correlativo de este de garantizar su entrega oportuna o fundamentar la imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución. Toda persona, como integrante de la Comunidad titular del poder soberano, tiene el derecho a conocer la manera en la que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan y de ello deriva el derecho de acceso a la información. Además, la información pertenece a las personas, no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno.

2.2. Su contenido en la Ley de Acceso a la Información Pública

La LAIP regula el ejercicio del derecho de acceso a la información y desarrolla una serie de facultades para las personas y obligaciones para las instituciones públicas. Según la ley, se estructura en facultades ciudadanas, deberes institucionales, principios jurídicos, y garantías procesales. Este entramado normativo persigue como fin último la transparencia del poder público, la participación informada de la ciudadanía y el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho. No se reduce a la posibilidad de pedir datos, sino que implica una arquitectura normativa y procedimental compleja que obliga a las instituciones públicas a transparentar su gestión y facilita a la ciudadanía su participación informada, fortaleciendo así los principios democráticos, el control social y la rendición de cuentas.

Conforme a su articulado más relevante, el contenido fundamental de la LAIP es el que se explica a continuación:

a) Principio de máxima publicidad (arts. 4 letra a y 5). Toda información en poder de los entes públicos se presume pública, salvo prueba de lo contrario mediante clasificación expresa por la ley. Este principio garantiza que la transparencia sea la regla y el secreto la excepción. Las instituciones no pueden ocultar información arbitrariamente y toda reserva debe estar justificada por una causa legal y proporcional.

b) Derecho a solicitar y recibir información pública (arts. 2, 3, 5 y 9). Del contenido de estas disposiciones deriva que toda persona, sin necesidad de justificar su interés, puede solicitar información en poder de las instituciones o personas que administran fondos públicos, y estas últimas están obligadas a proporcionarla. El derecho es universal, gratuito y no requiere motivación, por lo que se asegura sin distinciones. Se elimina cualquier barrera subjetiva de acceso, lo cual es un pilar esencial para el control y la transparencia.

c) Obligación de entrega expedita y gratuita (arts. 4 letras c y g y 71). Cuando una persona solicita información, esta debe ser entregada de forma gratuita, salvo por los costos de reproducción, y dentro de plazos razonables (10 días hábiles prorrogables por otros 10

en casos excepcionales). Esto asegura la efectividad real del derecho. Establecer plazos concretos permite prevenir la obstaculización en el acceso y otorga certeza al solicitante.

d) Proactividad en la divulgación de información (arts. 10 a 18). Las instituciones públicas deben publicar de forma oficiosa información esencial, como su marco legal, estructura orgánica, presupuestos, sueldos, contrataciones, planes y políticas públicas. La obligación de publicidad activa promueve la transparencia permanente, sin que medie una solicitud. El objetivo es empoderar a la ciudadanía y prevenir la corrupción mediante la rendición de cuentas continua.

e) Creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (art. 51). El IAIP es el ente autónomo encargado de resolver controversias sobre el acceso a la información pública, supervisar el cumplimiento de la ley e imponer sanciones a funcionarios. Con ello se pretende garantizar una instancia independiente de tutela del derecho, que actúe como asegurador en casos de abuso, negligencia u ocultamiento de información.

f) Creación del Oficial de Información (arts. 48, 49, 50 y 104). Cada ente obligado debe contar con un Oficial de Información responsable de recibir y tramitar solicitudes, garantizar el cumplimiento de la ley y llevar registros de solicitudes recibidas. Esta figura institucionaliza el derecho, dotándolo de un canal formal y técnico de atención, es decir, profesionaliza el tratamiento de la información pública.

g) Clasificación de la información (reservada y confidencial, arts. 19 a 27). En casos excepcionales, la información solicitada puede estar dotada de reserva o confidencialidad. Se entiende por información reservada aquella cuyo acceso puede restringirse por razones de seguridad nacional, investigaciones en curso, relaciones diplomáticas, etc.; y por información confidencial aquella que abarca datos personales, secretos comerciales, etc. Este contenido delimita el equilibrio entre el acceso y otros derechos o intereses públicos protegidos, como la seguridad o la intimidad.

h) Procedimiento de acceso a la información (arts. 66 a 75). Este contenido regula los pasos para solicitar información, plazos, respuestas y recursos ante denegaciones, lo que garantiza un proceso formal y accesible para ejercer este derecho, estableciendo mecanismos de revisión interna y derecho a apelar ante el IAIP.

i) Sanciones por incumplimiento (arts. 76 a 81). Se prevén sanciones administrativas y disciplinarias para los funcionarios que nieguen sin fundamento el acceso a la información, alteren o destruyan documentos y clasifiquen indebidamente información. Esto busca evitar que el derecho sea letra muerta y combata prácticas de opacidad e impunidad dentro de la función pública.

3. Derecho de acceso a la información pública y sus garantías

3.1. El concepto general de los derechos fundamentales y de las garantías

Los derechos fundamentales se conciben como límites al poder estatal y, al mismo tiempo, como facultades que permiten al individuo desarrollar su propia personalidad y participar plenamente en la vida colectiva. Su fundamento último radica en la dignidad humana: cada sujeto posee un valor intrínseco que el ordenamiento jurídico debe proteger (Peces-Barba Martínez, 1999, p. 228). Por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión faculta a todo individuo a manifestar sus ideas sin temor a censura, mientras que el derecho a la vida garantiza la protección de la existencia física de cada persona.

Los pensadores contemporáneos, como Luigi Ferrajoli (2006), subrayan que estos derechos no solo son cláusulas formales en un texto constitucional, sino principios que deben orientar la interpretación y aplicación de todas las normas, dado su papel de vínculos sustanciales a todos los poderes públicos (p. 114). Por ello, su reconocimiento es un compromiso del Estado de respetar y garantizar dichas libertades y prerrogativas.

De la misma forma, la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional ha definido los derechos fundamentales como:

[...] las facultades o poderes de actuación reconocidos a la persona humana como consecuencia de exigencias ético-jurídicas derivadas de su dignidad, su libertad y su igualdad inherentes, que han sido positivadas en el texto constitucional y que, en virtud de dicha positivación, desarrollan una función de fundamentación material de todo el ordenamiento jurídico, gozando asimismo de la supremacía y la protección reforzada de las que goza la Constitución (Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidades 8-97 y 105-2014).

Por su parte, las garantías son los mecanismos y procedimientos destinados a asegurar su respeto y efectividad (Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidad 21-2020 AC). Mientras los derechos señalan “qué” corresponde a la persona, las garantías indican “cómo” proteger o restablecer ese derecho cuando ha sido vulnerado o amenazado. De ese modo, en la jurisprudencia constitucional salvadoreña, una garantía se define como un instrumento jurídico o mecanismo que asegura el cumplimiento de un derecho o la ejecución de un acto, ya sea en el ámbito legal, contractual o constitucional. Así, la Sala de lo Constitucional ha dicho que “[...] las garantías son los instrumentos de protección de los derechos –ej., amparo y hábeas corpus [...]” (Inconstitucionalidad 53-2012).

Las garantías generalmente se dividen en dos tipos principales: garantías primarias y garantías secundarias. Las primeras son las normas sustantivas que reconocen derechos fundamentales y determinan lo que los individuos pueden exigir del Estado u otros particulares, estableciendo la base para la convivencia y la justicia social. Las segundas

son los mecanismos procedimentales y normativos que aseguran la aplicación de las garantías primarias, e incluyen medidas de control judicial y administrativo. De ahí que puedan ser jurisdiccionales, como el proceso de amparo, y no jurisdiccionales, como el Instituto de Acceso a la Información Pública (véase Ferrajoli, 1999, p. 101).

En la teoría garantista de Luigi Ferrajoli (1999), los derechos fundamentales y sus garantías forman un sistema integral que se sostiene en dos pilares: un catálogo de los primeros que son límites objetivos al poder estatal y un conjunto de las segundas que posibilitan el control judicial y no jurisdiccional de su respeto (p. 117). Este enfoque sitúa a los derechos no como meras promesas programáticas, sino como estándares jurídicos con plena eficacia vertical (frente al Estado) y horizontal (entre particulares), reforzados por procedimientos de tutela idóneos para prevenir, corregir y sancionar sus violaciones.

3.2. Las garantías del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública se erige como un derecho fundamental dentro de este sistema garantista, pues permite a los ciudadanos acceder a datos, documentos y procedimientos de la administración pública. Su reconocimiento responde a la necesidad de transparencia en la gestión pública y al fortalecimiento del control ciudadano sobre los actos del Estado, elementos indispensables para la consolidación de la democracia (O'Neill, 2006, pp. 74-90). A través de este derecho, se promueve la rendición de cuentas y se facilita la participación informada de la sociedad en los procesos de toma de decisiones. Así, refuerza la legalidad y legitimidad de las instituciones democráticas (Florini, 2007, p. 345-356).

En El Salvador, tal derecho cuenta con un sistema integral de garantías que aseguran su vigencia y eficacia en la práctica. Estas garantías operan en distintos niveles y responden a una arquitectura normativa y jurisprudencial que permite su exigibilidad frente al Estado. En ese sentido, siguiendo la clasificación de Ferrajoli (2001a), que fue desarrollada anteriormente, puede distinguirse entre garantías primarias, secundarias, jurisdiccionales y no jurisdiccionales. De ese modo, aquí se asume el esquema conceptual de garantías expuesto en el apartado 3.1 de esta investigación. Así, a modo de ejemplo, se tiene que, en El Salvador, el art. 10 de la LAIP es un ejemplo de una garantía primaria, ya que establece el principio de publicidad y, en consecuencia, impone el deber de divulgar información sin necesidad de una solicitud. Es decir, estatuye una expectativa positiva (brindar información) y una negativa (no debe ocultarse a las personas).

a) Las garantías primarias. En términos muy generales, estas se circunscriben a todas las expectativas positivas y negativas derivadas del derecho de acceso a la

información pública, conforme a lo expuesto en el apartado 2 de esta tesis. De ese modo, como explica Pastor (2012), el contenido de esas obligaciones sustantivas es el núcleo del derecho y su incumplimiento configura una vulneración directa a este.

b) Las garantías secundarias. Para esta investigación, se hará énfasis en el concepto de las garantías secundarias, que, como ya se dijo, son los mecanismos procesales o institucionales que operan cuando ya ha ocurrido una violación a un derecho, con el objetivo de restaurarlo, reparar el daño causado e invalidar el acto violatorio. Así, el reconocimiento formal de un derecho no es suficiente si no existen medios para hacerlo valer, siendo tales garantías secundarias una condición esencial para su efectividad.

Dicho de otro modo, son esenciales porque operativizan los derechos, permitiendo su exigibilidad cuando las garantías primarias fallan. Asimismo, se ha reconocido que, además de su efecto correctivo, suelen también causar un disuasorio al reforzar una determinada cultura de cumplimiento de un derecho (Mendizábal, 2016). Así entendidas, pueden ser jurisdiccionales o no jurisdiccionales, según se confíen a autoridades que posean o carezcan de dicha función.

b.1) Garantías secundarias jurisdiccionales. En primer lugar, como garantía secundaria de orden jurisdiccional se tiene al proceso de amparo (art. 247 Cn.), dado que dicho proceso provee protección reforzada contra “cualquier omisión u acto de autoridad o persona determinada, que [se] estime inconstitucional y que [...] viole u obstaculice el ejercicio de los derechos constitucionales” (Sala de lo Constitucional, amparo 328-2007). De hecho, tal proceso efectivamente ha sido empleado para tutelar el derecho de acceso a la información pública en específico (Sala de lo Constitucional, amparo 713-2015).

La casuística en la práctica constitucional ofrece algunos ejemplos de la manera en que el amparo puede tutelar el derecho de acceso a la información pública o perfilar su contenido. Por ejemplo, en la sentencia de amparo 614-2010 se estableció que las denegatorias infundadas o las dilaciones injustificadas en la entrega de información pueden ser impugnadas mediante este proceso. Luego, en la sentencia de amparo 356-2012, se señaló que los límites a este derecho deben estar previstos por ley, ser proporcionales y responder a intereses legítimos, conforme al test de razonabilidad.

En la misma medida, el proceso de inconstitucionalidad (art. 183 Cn.) puede servir como un instrumento de garantía al derecho en mención, solo que desde una perspectiva abstracta. Esto ocurre porque dicho proceso es un mecanismo de defensa objetiva de la Constitución en el que no se toman en cuenta, aunque los hubiere, los agravios que una determinada norma general y abstracta pudiere haber generado en la esfera jurídica de un

individuo o grupo de personas en concreto. Pero, tiene la vocación de expulsar del orden jurídico los actos o normas que contraríen el contenido que se le ha adscrito a este derecho fundamental.

b.2) Garantías secundarias no jurisdiccionales. En nuestro país, los procedimientos y recursos ante el IAIP son garantías secundarias no jurisdiccionales. Esto se debe, en primer lugar, a que sus efectos consisten en la reparación y restauración de derechos, la anulación de actos lesivos, la orden de entrega de información y la imposición de sanciones -asuntos típicos de garantías secundarias, arts. 82, 89 y 95 LAIP- (Sala de lo Contencioso Administrativo, 220-2014); en segundo lugar, no se tramitan ante un órgano jurisdiccional independiente, sino dentro de una entidad administrativa autónoma, careciendo de requisitos esenciales de la jurisdicción (imparcialidad, formalidad del proceso, efectos del fallo) conforme a la definición contenida en el auto de la inconstitucionalidad 2-2022.

También el OIP es una garantía secundaria no jurisdiccional para el derecho de acceso a la información pública, en la medida en que actúa como un mecanismo institucional destinado a prevenir y, en su caso, reparar violaciones a este derecho fundamental. En términos del garantismo jurídico de Ferrajoli establecido con anterioridad, este tipo de garantías secundarias son aquellas normas e instituciones que establecen procedimientos para la restauración del derecho vulnerado. En ese sentido, el OIP, al recibir, tramitar y responder solicitudes de acceso, así como al garantizar la entrega de información, contribuye de forma directa a la efectividad del derecho. Su actuación permite invalidar actos administrativos contrarios a la transparencia, restaurando el derecho con base en la legalidad y sin necesidad de recurrir a una instancia jurisdiccional.

Sin embargo, el OIP no ejerce funciones jurisdiccionales en sentido estricto, pues no resuelve controversias con autoridad de cosa juzgada, ni actúa con las garantías procesales propias del órgano judicial, como la imparcialidad o la independencia. Tal como lo ha señalado la Sala de lo Constitucional, la jurisdicción implica la capacidad del Estado para resolver conflictos de forma definitiva a través de jueces competentes e imparciales, lo cual no se cumple en el marco del procedimiento desarrollado por el OIP, que responde a una estructura administrativa interna de cada institución (Sala de lo constitucional, inconstitucionalidad 2-2022). Por tanto, si bien su papel es indispensable en el sistema de garantías del derecho de acceso a la información pública, debe ser comprendido como un mecanismo de garantía secundaria no jurisdiccional.

De lo anterior deriva que estas garantías son esenciales para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia. Además, su existencia genera confianza ciudadana en las

instituciones, al permitir una respuesta efectiva ante posibles abusos o negligencias estatales. Así, son un componente clave del principio de legalidad y del Estado de Derecho. Como señala Picado (2014), esta clase de órganos garantes (como el IAIP u OIP) cumplen una función preventiva y democratizadora al facilitar el acceso a la información pública sin cargas procesales excesivas, promoviendo una cultura de apertura en la administración pública.

En el caso del derecho de acceso a la información pública, la garantía no jurisdiccional debe ser más accesible, rápida y especializada, a fin de facilitar su uso por parte de la ciudadanía. Así lo reconoce la Sala de lo Constitucional al establecer que las garantías administrativas pueden ser incluso más eficaces en ciertos ámbitos, al resolver conflictos de manera técnica y sin la complejidad procesal del sistema judicial. Esto refuerza el rol de los mecanismos alternativos como parte integral del sistema de garantías (Sala de lo Constitucional, amparo 356-2012)

Entonces, como se dijo, en nuestro ordenamiento jurídico se han previsto garantías secundarias de tipo no jurisdiccional para la protección del derecho de acceso a la información, especialmente a través de mecanismos administrativos previstos en la LAIP. Uno de los más relevantes es el recurso de apelación ante el IAIP, regulado desde el art. 82 LAIP. Este permite que cualquier ciudadano pueda solicitar la revisión de una decisión de una institución pública que niegue injustificadamente el acceso a información.

A su vez, el IAIP, como ente autónomo, ejerce funciones de fiscalización y resolución de controversias en materia de acceso a la información. Tiene competencia para ordenar la entrega de información, imponer sanciones y emitir lineamientos vinculantes. Tal es así que la Sala de lo Constitucional reconoció la importancia del IAIP como garantía institucional no jurisdiccional para garantizar este derecho, estableciendo que el recurso ante el instituto debe ser accesible, imparcial y efectivo (Sala de lo Constitucional, amparo 28-2015).

3.3. Garantías no jurisdiccionales y el derecho de acceso a la información pública

Dado que esta investigación estará centrada, entre otras cosas, en el análisis del OIP como garantía secundaria no jurisdiccional, es preciso indicar el esquema general de las garantías no jurisdiccionales en la jurisprudencia constitucional.

Así, una manifestación significativa del funcionamiento de esas garantías está, en particular, en el amparo 62-2018 y la inconstitucionalidad 21-2020 AC, donde se analiza el papel de los entes administrativos en la defensa y protección de derechos fundamentales, fuera del ámbito estrictamente judicial. Estas decisiones ilustran cómo, en determinadas

circunstancias, las garantías no jurisdiccionales pueden operar con igual o incluso mayor eficacia que las jurisdiccionales, al ofrecer respuestas técnicas, inmediatas y especializadas ante vulneraciones concretas de derechos.

En el amparo 62-2018 AC, la Sala de lo Constitucional abordó la legitimación del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor para promover un amparo en defensa de sus resoluciones. La Sala concluyó que dicho tribunal no tenía capacidad para comparecer como parte. No obstante, destacó que la Defensoría del Consumidor, como ente público con autonomía funcional y presupuesto propio, sí posee capacidad para ejercer acciones en representación de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. Esta delimitación resulta fundamental para entender el papel de los entes administrativos como garantes no jurisdiccionales de los derechos fundamentales, en la medida en que pueden actuar de manera efectiva en el ámbito de sus competencias, siempre que cuenten con el sustento legal correspondiente.

Este caso refleja la importancia de la precisión legal en la atribución de competencias a los órganos administrativos, a fin de garantizar su actuación dentro del marco del debido proceso y el principio de legalidad. A la vez, evidencia que los entes administrativos, aunque no sean titulares de ciertas acciones procesales por sí mismos, desempeñan un papel clave en la garantía efectiva de los derechos mediante la emisión de, por ejemplo, resoluciones sancionatorias, fiscalización de infracciones y la protección preventiva de los derechos de las personas usuarias y consumidoras.

Por otra parte, la sentencia de inconstitucionalidad 21-2020 AC reafirma el carácter vinculante de las decisiones constitucionales y el límite que las autoridades administrativas deben observar en el ejercicio de sus competencias. En el contexto de la pandemia por COVID-19, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, emitió diversos decretos ejecutivos que imponían restricciones a derechos fundamentales como la libertad de circulación, de trabajo y de empresa, sin contar con una base legislativa previa ni con la declaratoria de un régimen de excepción. La Sala declaró inconstitucionales dichas disposiciones por haber invadido competencias propias del Órgano Legislativo y por establecer, *de facto*, una suspensión del ejercicio de derechos fundamentales sin seguir las normas constitucionales (Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 21-2020 AC).

Este fallo resalta un principio esencial de las garantías secundarias no jurisdiccionales: la sujeción estricta a la legalidad. Los entes administrativos pueden implementar medidas que afecten derechos fundamentales solo cuando exista una habilitación legal expresa, controlada y limitada por la Constitución. En caso contrario, tales

medidas pueden constituirse en formas encubiertas de restricción de derechos, lo cual es incompatible con el modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho. Así, la legalidad de las actuaciones administrativas es parte del equilibrio institucional.

Ambos precedentes permiten concluir que las garantías no jurisdiccionales cumplen una doble función: por un lado, actúan de forma preventiva mediante la actuación de órganos administrativos especializados; y por otro, operan de manera correctiva cuando intervienen como mecanismos de supervisión, evaluación, investigación o resolución de conflictos dentro de sus ámbitos de competencia. En ese sentido, son una vía accesible, rápida y quizás más eficiente que los procesos judiciales, en tanto permiten que la persona obtenga una respuesta sin los costos ni las barreras de acceso del sistema judicial.

En el caso del derecho de acceso a la información pública, por ejemplo, el recurso de apelación ante el IAIP es una garantía secundaria no jurisdiccional de gran relevancia. La Sala de lo Constitucional ha dicho que este mecanismo cumple una función esencial en su sistema de protección, ya que permite resolver conflictos de manera técnica y expedita, sin recurrir a procesos judiciales complejos (amparos 356-2012 y 28-2015).

En síntesis, las garantías secundarias no jurisdiccionales en El Salvador no solo cumplen un rol complementario frente a las garantías judiciales, sino que son piezas clave del modelo de justicia administrativa y constitucional. Los mecanismos administrativos especializados, la posibilidad de impugnar decisiones arbitrarias ante entes autónomos y la fiscalización del cumplimiento de las normas por parte de la administración permiten fortalecer el principio de legalidad, la rendición de cuentas y la protección de los derechos fundamentales en contextos donde el acceso judicial puede resultar limitado o tardío.

4. El OIP como garantía del derecho de acceso a la información pública

En el apartado 3.2 se elaboró una caracterización muy general sobre el OIP como una garantía no jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública. En este se pretende profundizar en esa idea, pues es central para los objetivos de la investigación que se han trazado.

Conforme a la Ley de Acceso a la Información Pública, el OIP está obligado a cumplir un conjunto de funciones que permitan brindar operatividad al derecho de acceso a la información pública, pues los derechos no pueden derivar en meros enunciados, sino que se requiere de mecanismos que les otorguen eficacia. En el presente caso, al OIP le han sido asignadas ciertas funciones encaminadas a posibilitar a las personas el ejercicio del derecho en mención, entre las cuales destacan las del art. 50 letras a, c, d, e y g de la LAIP:

- a) Recabar y difundir la información oficiosa y propiciar que las entidades responsables las actualicen periódicamente;
- b) Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudieran tener la información que solicitan;
- c) Realizar los trámites internos necesarios para la localización y entrega de la información solicitada y notificar a los particulares;
- d) Instruir a los servidores de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, y
- e) Garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Dichas atribuciones reflejan que el rol desempeñado por el OIP no es la de un mero tramitador, pues se extienden no solo a la necesidad de facilitar el acceso a los medios para solicitar información, sino que, a su vez, debe procurar la difusión de información oficiosa en los medios establecidos para ello, al mismo tiempo que debe impulsar el procedimiento para la recolección de información dentro de la institución en la cual se encuentre asignado. Esto, ya que parte de sus funciones consisten en realizar los trámites internos para la obtención de la información solicitada, así como también garantizar su flujo, lo cual implica un rol activo dentro del funcionamiento diario de cualquier entidad gubernamental y la necesidad de mantener contacto con la población y los servidores públicos que resguardan la información requerida, al tiempo que procura fijar mecanismos para su manejo.

Entonces, como se dijo en el apartado 3.1 de esta investigación, las garantías se dividen en primarias y secundarias, siendo estas últimas divisibles en jurisdiccionales y no jurisdiccionales. En este caso, luego de constatar la importancia del OIP en la operatividad del derecho de acceso a la información pública, es evidente que, en cuanto servidor público que sirve de medio conector entre el solicitante y la información solicitada (art. 69 LAIP), su función es una garantía secundaria no jurisdiccional (algo que ya se había afirmado someramente con anterioridad).

El ejercicio de sus atribuciones asegura la efectiva consecución de los fines de las garantías primarias desde un ámbito administrativo, es decir, ajeno al trámite judicial, lo cual abona a la efectividad que, como mecanismo, aporta al ejercicio de este derecho, pues permite dilucidar la obtención de información con base al principio de celeridad, que se ve reforzado por la oficiosa de cierta parte de la información pública, así como también de la presencia del OIP en la totalidad de instituciones públicas.

En el año 2020, el IAIP emitió un documento denominado “Lineamientos para la gestión de solicitudes de acceso a la información”, en cuyo art. 2 se definen algunas de las responsabilidades más importantes del OIP, así:

[...] el oficial de información será el responsable de todas las acciones relativas a los procedimientos de acceso a la información que se originen a partir de solicitudes de información interpuestas. A tales efectos, el oficial de información, por sí o por otros medios institucionales, deberá procurar la regularidad del procedimiento administrativo de acceso a la información, evitando dilaciones innecesarias en la gestión de información ante las unidades administrativas a las cuales le sea requerida documentación, la falta de motivación de resoluciones administrativas y la falta de notificación a los solicitantes de la información en los tiempos y formas estipulados en la Ley y este lineamiento.

La responsabilidad administrativa sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información corresponde al oficial de información del ente obligado. Con independencia de la organización administrativa de la Unidad de Acceso a la Información Pública, corresponde al oficial de información, supervisar el procedimiento y realizar todas las acciones necesarias para la debida gestión de las solicitudes; aunque se designen responsabilidades al personal de la Unidad de Acceso a la Información Pública, esto no exime al oficial de su responsabilidad respecto del procedimiento.

Lo anterior permite reafirmar al OIP como una garantía del derecho en mención, pues al procurar un trámite de solicitud de información conforme a derecho y que además sea expedito y libre de obstáculos, produce un aseguramiento de un derecho fundamental, sin necesidad de validarlo ante instancias judiciales. Es decir, incluso cuando opera dentro del aparato administrativo, actúa como una forma de control, fiscalización y rendición de cuentas desde la propia estructura interna de la institución de la que se trate.

En este sentido, funciona como una garantía secundaria no jurisdiccional, porque: a) es una instancia administrativa dentro de cada institución del Estado (art. 48 incs. 1 y 2 LAIP); b) tiene la función de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información; c) asegura la entrega oportuna y veraz de la información pública solicitada por la población; y d) opera sin necesidad de intervención judicial, aunque su actuación puede ser revisada.

Con base en lo dicho, hay razones de peso, al menos iniciales, para cuestionar la postura de la Sala de lo Constitucional conforme a la cual precisamente esas funciones son las que vuelven al OIP un cargo de confianza, dado su alto nivel dentro de las instituciones públicas en las que se encuentren asignados (Sala de lo Constitucional, amparo 211-2020). Pero esto ignora el rol que ocupa en el esquema de garantías de un derecho fundamental (el acceso a la información pública) y, al restarle estabilidad laboral, razonablemente debilita

su capacidad para “resistir” los envites de sus -ahora- superiores jerárquicos que podrían tener un interés ilegítimo en no otorgar la información. Dicho de otra manera, le reduce ampliamente sus posibilidades de contraloría interna.

5. El cambio de precedente del amparo 211-2020

5.1. Cuestiones generales sobre la figura del cambio de precedente

El precedente es un mecanismo jurisdiccional de origen anglosajón que se funda en lo que se conoce como *stare decisis* (“estar a lo decidido”), y consiste en la aplicación de criterios utilizados en sentencias anteriores a casos posteriores. Entonces, el precedente judicial no es sino la decisión judicial anterior a un caso concreto que será utilizada para la solución de casos posteriores (Moral Soriano, 2002, p. 127).

Entre las particularidades fundamentales en la aplicación de un precedente en países del *Common Law* es que da a la jurisprudencia un carácter *fonticio*, es decir, constituye una fuente formal del derecho, vale decir obligatoria *erga omnes*; mientras, en los ordenamientos jurídicos del *Civil Law* ha sido la ley, decidida por los parlamentos, la principal fuente formal (Ávila Linzán, 2012, p. 37) Pero, desde siempre los precedentes se consideraron argumentos o técnicas argumentativas que asisten al juez en el razonamiento jurídico para la justificación de las decisiones judiciales (Moral Soriano, 2002, p. 129).

En países donde se encuentra establecido un Estado Constitucional de Derecho se ha dado mayor importancia a los criterios de las sentencias, lo que supone que los litigios deben ser resueltos según principio obtenidos inductivamente de la experiencia judicial del pasado y no solo por el método deductivo de normas establecidas (Fernández, 2003, p. 85). No obstante, esto no quiere decir necesariamente que, en los países latinoamericanos, se haya modificado radicalmente el sistema de fuentes del derecho respecto del valor de fuente formal de la jurisprudencia, sino que ha ocurrido que, a través de la consagración del Estado Constitucional, ha sido la Constitución la que se ha posicionado como una fuente por sobre la ley, y la jurisprudencia constitucional se ha convertido en un medio para este fin (Ávila Linzán, 2012, p. 39).

Ahora bien, son dos los argumentos principales para la aplicación del precedente jurisdiccional a la actividad de los jueces. En primer lugar, el argumento pragmático, el cual hace énfasis en los beneficios procesales que se obtienen de la aplicación del precedente (Sagüés, 2006, p. 6). Estos son, entre otros, la uniforme aplicación de la ley, la economía procesal, la predicción de las decisiones judiciales, la seguridad jurídica y el prestigio de los jueces y tribunales. El segundo es el argumento de justicia formal, en tanto esa igualdad ante la ley es una de sus manifestaciones (Moral Soriano, 2002, p. 129).

Ese elemento ejemplificativo lleva incluso a pensar en la posibilidad de que los criterios jurisprudenciales de un órgano de justicia constitucional pudieran aplicarse por otro órgano similar de otro país en consagración de lo que se podría llamar a una especie de “cosmopolitismo de la actividad jurisdiccional”, así:

Con la figura de los jueces constitucionales estamos hablando no de un caballo de Troya para afirmar la dictadura universal de los derechos, sino de un instrumento para entender nuestras propias constituciones nacionales (Zagrebelky, 2006, p. 156).

Luego se tiene el argumento de justicia formal, que alude a la consagración del principio de igualdad. Es decir que casos iguales requieren un tratamiento semejante. La igualdad, como un principio moral básico, incluye no solamente a los iguales en un momento contemporáneo, sino también a todos los que nos precedieron y nos seguirán en el tiempo (Sagüés, 1998, p. 129).

El principio de justicia formal exige que seres o situaciones que integran una misma categoría o grupo sean tratados de forma idéntica (Sagüés, 2006, p. 7). Para que la regla de justicia sea válida, el principio de justicia formal debe ser completado con el principio de inercia, gracias al cual es posible introducir cambios en el tratamiento de personas o casos semejantes siempre que estos estén justificados (Moral Soriano, 2002, p. 136). Esta regla de justicia contiene elementos lógicos y morales que se justifican en una razón preliminar de universalidad contenida en los precedentes que sirven para argumentar casos futuros.

Otra razón en favor de los precedentes, que tiene un raigambre racionalista, es la de la consistencia, la cual está íntimamente relacionada con la regla de justicia aquí tratada, pues permite la continuidad del sistema y también justificar su cambio, esto es, la corrección de las premisas del razonamiento jurisdiccional utilizado anteriormente, dándole coherencia en el tiempo (Sagüés, 1998, pp. 142-152).

En esa línea, la Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que el respeto por el precedente propicia la eficacia de principios centrales del orden jurídico, como la igualdad de trato por parte de las autoridades, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad; y desarrolla imperativos éticos asociados a la creación de reglas universales, entendidas como aplicables siempre que se den supuestos similares. Por eso, el respeto al precedente maximiza el Estado de Derecho, al evitar la arbitrariedad en las actuaciones judiciales. Con todo, apartarse del precedente puede ser válido, cuando pese a las semejanzas entre los casos previo y actual existen también diferencias, más relevantes, desde el punto de vista constitucional, o existen razones para modificarlo, derivadas de cambios en el sistema

jurídico, en la sociedad o en el orden axiológico subyacente a los principios constitucionales. (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-836).

Esta última consideración es coherente con la jurisprudencia constitucional local, pues en la sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 AC, la Sala de lo Constitucional determinó que los precedentes pueden ser cambiados por errores en la interpretación, cambio en la realidad normada o modificaciones en la conformación subjetiva del tribunal. De modo que, aunque la jurisprudencia constitucional tiende a la continuidad, dichos cambios no son inaceptables siempre que se cumplan con las cargas de la argumentación respectivas y se funden en razones válidas.

De ese modo, este despliegue de razones se presenta a través de las cargas de la argumentación. Apartarse del precedente exige asumir cargas intensas en la motivación de la sentencia en el siguiente sentido:

Primero, tiene la carga de identificar las decisiones previas que podrían ser relevantes para la definición del caso objeto de estudio (transparencia); segundo, si pretende establecer una distinción entre el caso previo y el actual debe identificar las diferencias y similitudes jurídicamente relevantes entre ambos casos y explicar por qué unas pesan más que otras, tal como lo exige el principio de igualdad siempre que se pretenda dar un trato diferente a dos situaciones, en principio, semejantes. Finalmente, el juez debe exponer las razones por las cuales la nueva orientación no solo es “mejor” que la decisión anterior, desde algún punto de vista interpretativo, sino explicar de qué manera esa propuesta normativa justifica una intervención negativa en los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, de la parte que esperaba una decisión ajustada a las decisiones previas (suficiencia) (Corte Constitucional de Colombia, Sentencias T-698 y T-464).

De lo anterior se determina que un precedente no necesariamente debe ser estático, ya la Sala ha establecido que estos, como manifestación específica de la seguridad jurídica e igualdad, no están impedidos de cambios, teniendo en cuenta que la Constitución no predetermina la solución a todos los conflictos que puedan darse al momento de aplicarla, de lo que surge la necesidad hacer interpretaciones actualizadas y análisis dinámicos:

En efecto, aunque el precedente (y de manera más precisa, el auto precedente) posibilita la precomprensión jurídica de la que parte toda interpretación, la continuidad de la jurisprudencia puede flexibilizarse o ceder bajo determinados supuestos; pero, para ello, se exige que el apartamiento de los precedentes esté especialmente justificado –argumentado– con un análisis prospectivo de la antigua jurisprudencia, que también es susceptible de ser reinterpretada (Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidad 1-2010).

Y es que un precedente nunca puede tener efectos absolutos, en el sentido de ser considerado válido para todos los tiempos. Esto, debido a que el continuo cambio de la

realidad puede poner constantemente a los juzgadores ante nuevas situaciones; e incluso la renovación de los juzgadores posibilita (en términos factuales) la reinterpretación de las disposiciones jurídicas y de los precedentes aplicados con anterioridad. Por ello no puede hablarse de la inmutabilidad de la jurisprudencia *ad eternum*. En tal sentido, cobra interés analizar los supuestos para cambios de precedentes fijados por la Sala de lo Constitucional en la sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 AC:

a) Pronunciamientos con fundamento normativo incompleto o error interpretativo. La ruptura del precedente sugiere el expreso señalamiento de los errores interpretativos de la decisión anterior que se ha planteado como un precedente. Es decir, hay que indicar la parcialidad del contexto de la interpretación previa, como una condición necesaria para adoptar la nueva decisión dotada de fuerza argumental y para que la misma satisfaga el estándar de justificación que el cambio de jurisprudencia reclama.

La delimitación del grado de error en un precedente judicial requiere un examen que trascienda la mera discrepancia interpretativa, pues implica verificar si la decisión original dejó de considerar disposiciones constitucionales que podrían modificar sustancialmente el marco normativo en que se sustentó. Ello no supone que la resolución que introduzca el cambio de precedente deba entenderse como la única solución correcta, sino más bien como una alternativa jurídicamente válida dentro de los parámetros constitucionales.

b) Cambio en la conformación subjetiva del tribunal. Los tribunales que componen el Órgano Judicial se valen de actividad de personas naturales para el ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias. Este aspecto adquiere especial relevancia al considerar el art. 186 inc. 3° Cn., que exige la representación de las corrientes más relevantes del pensamiento jurídico al conformar la lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De este modo, la diversidad de corrientes no solo legitima el cambio de interpretación en atención a nuevas realidades sociales y políticas. Sin embargo, esta condición no es suficiente para motivar un cambio: como práctica racional, no puede obedecer completamente a un factor subjetivo.

c) Cambio en la realidad normada. La labor jurisdiccional no es estática, sino que un cambio en las valoraciones fácticas puede implicar la reorientación y adecuación de criterios que hasta ese evento se mantenían como definidos. Esto no supone un debilitamiento del precedente, sino la reafirmación de su carácter instrumental y evolutivo. Aquí la legitimidad del cambio de precedente descansa no solo en la solidez dogmática del nuevo criterio, sino también en la fundamentación fáctica que lo sustenta y que debe ser expuesta con rigor.

Estas circunstancias, aunque no de carácter taxativo, imponen la necesidad de una justificación particularmente rigurosa para legitimar el cambio de precedente. Ello se debe a que el abandono de una línea jurisprudencial consolidada no puede fundarse en meras discrepancias interpretativas, sino en la confrontación razonada entre los argumentos históricos que sustentaron el criterio previo —de naturaleza jurídica o fáctica— y las nuevas razones que se presentan como más coherentes y consistentes con el orden constitucional.

5.2. Prohibición de regresividad en materia de derechos fundamentales

La prohibición de regresividad es uno de los pilares interpretativos más relevantes del derecho constitucional contemporáneo, especialmente en el ámbito de los derechos fundamentales; y con particular intensidad, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Su función central es impedir que el Estado, una vez alcanzado un determinado nivel de protección jurídica o material de un derecho, retroceda de manera injustificada, reduciendo su eficacia o debilitando las condiciones para su ejercicio.

En el caso salvadoreño, la sentencia de inconstitucionalidad 7-2012 recogió dicha prohibición y la consideró aplicable a las reformas constitucionales, pero también a cualquier clase de cambio normativo, incluso el infraconstitucional. Además, en el ámbito comparado, la sentencia C-038/2004 de la Corte Constitucional de Colombia también reconoció dicha prohibición.

La sentencia de inconstitucionalidad 7-2012 revela un entendimiento progresivo del contenido de los derechos fundamentales, en el cual la prohibición de regresividad se vuelve un criterio de control constitucional indispensable. La Sala de lo Constitucional parte del reconocimiento de que la Constitución no es un catálogo cerrado, sino un instrumento dinámico. Este enfoque implica que los avances normativos en la garantía de un derecho no pueden deshacerse mediante simples decisiones administrativas o reformas legales regresivas. En otras palabras, aquello que se convierte en estándar mínimo de protección se transforma en un “piso” constitucional invulnerable salvo que el Estado cumpla con una carga argumentativa excepcionalmente rigurosa.

En consecuencia, los derechos no pueden ser entendidos como bienes disponibles según los cambios políticos o presupuestarios del momento. La progresividad exige una mejora continua y razonable de las condiciones para el ejercicio de los derechos. Por su parte, la prohibición de regresividad opera como el reverso de este mandato: fija un límite infranqueable que protege a la ciudadanía frente a retrocesos arbitrarios o injustificados. La Sala reconoce que este principio no solo deriva del derecho internacional, sino también de la propia lógica interna de la Constitución.

Para fundamentar esta posición, la Sala examina las obligaciones del Estado en materia de derechos, enfatizando que deben cumplirse bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto significa que cualquier medida que pueda considerarse regresiva debe superar un escrutinio constitucional. Solo razones extraordinarias podrían habilitar una modificación que implique cierto retroceso, siempre que dicha medida sea temporal, proporcional y acompañada de salvaguardas.

Al comparar este razonamiento con la sentencia C-038/2004, se observa una convergencia. La Corte colombiana identifica expresamente la prohibición de regresividad como un componente esencial de las obligaciones del Estado frente a los derechos sociales, señalando que los avances normativos e institucionales en materia de protección no pueden ser revertidos sin una justificación constitucionalmente válida. En particular, la Corte establece la regla según la cual toda medida regresiva se presume inconstitucional y corresponde al Estado demostrar su necesidad y razonabilidad. Esta presunción es una herramienta para impedir que se deteriore el nivel de protección alcanzado.

La Corte resalta que la progresividad no significa una exigencia de avance inmediato e ilimitado, pero sí comporta un compromiso permanente cuya interrupción requiere una motivación excepcional. Incluso en situaciones de escasez de recursos, el Estado debe explorar alternativas menos lesivas antes de adoptar medidas que afecten negativamente los derechos sociales. Asimismo, establece que la prohibición de regresividad abarca no solo la prestación material de los servicios, sino también la estructura institucional encargada de garantizarlos. En este sentido, la eliminación o debilitamiento de entidades esenciales para la protección de un derecho puede constituir un acto regresivo prohibido.

La lectura conjunta de ambas sentencias permite concluir que la prohibición de regresividad es un límite al poder público. No solo actúa como un freno ante retrocesos injustificados, sino que además obliga al Estado a justificar cualquier modificación que pueda afectar negativamente a los derechos. Es un principio ligado a la dignidad y el mandato de actuación progresiva, consolidándose como parte del constitucionalismo. La jurisprudencia tanto salvadoreña como colombiana demuestra que este principio no es una abstracción teórica, sino una herramienta concreta para preservar los avances en derechos.

Entonces, retomando el tema central de estudio, es necesario exponer el análisis sobre el principio de no regresividad aplicado al derecho fundamental de acceso a la información pública, específicamente en el tratamiento que la jurisprudencia constitucional ha dado (por medio de la sentencia de amparo 211-2020) al OIP que, como ya se estableció, es una garantía no jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública. Es

menester evaluar lo dicho por la Sala de lo Constitucional, en su sentencia de amparo 7-2012 sobre la regresividad de los derechos fundamentales:

Esta idea de regresividad se aplica a normas jurídicas, es decir, se refiere, por un lado, a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y, por el otro lado, al desarrollo que estos derechos reciben en disposiciones jurídicas o en la jurisprudencia constitucional. En este sentido, para determinar que una actuación normativa es regresiva con respecto a un derecho fundamental, es necesario compararla con la norma que esta ha modificado o sustituido y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior -resaltado propio-

Con ello, es posible apreciar que el examen sobre la progresividad o regresividad en el desarrollo de un derecho fundamental no está limitado a lo que establecen las normas, sino también a lo que producen los criterios jurisprudenciales, con lo cual se entiende que a través de la jurisprudencia constitucional puede generarse una regresividad en la protección de los derechos fundamentales.

Para el presente caso, considerando que el OIP es garantía que favorece el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es posible advertir un riesgo de regresividad relacionada a la figura del OIP al analizar el cambio de criterio jurisprudencial sobre su estabilidad laboral, lo cual se puede verificar en dos vertientes:

a) Por un lado, el OIP, mediante el criterio contenido en la sentencia de amparo 28-2015, se consideraba como un servidor público que goza de estabilidad laboral. Si entendemos que el cambio de criterio implica que una persona poseía un derecho y ahora ya no, es dable considerar que estamos ante un supuesto de regresividad al existir una supresión de un derecho fundamental previamente adjudicado a un sujeto en específico.

b) Por otro lado, al ser el OIP una garantía del derecho de acceso a la información pública, siempre existe un riesgo de que la decisión de categorizarlo como cargo de confianza afecte indirectamente al ejercicio de ese derecho, sobre todo porque -como se verá luego- sus atribuciones y jerarquía institucional no son las propias de lo que caracteriza a uno de dichos cargos.

Lo anterior lleva indefectiblemente a la necesidad de valorar si efectivamente la labor del OIP está vinculada con los objetivos y fines de la institución para la cual labora, o si por el contrario, están exclusivamente vinculados a una política pública que trasciende los intereses de la institución. Asimismo, es necesario valorar si el OIP efectivamente goza de un alto grado de libertad en la toma de decisiones, considerando que ya la LAIP establece

los límites de sus competencias; y por último, resulta esencial cuestionar si el hecho de que el OIP no goce de estabilidad laboral (lo cual permite su remoción inmediata y sin necesidad de justificación) pueda implicar un riesgo en que la labor del OIP se vuelva un servicio personal y directo al titular de la entidad de que se trate.

Es sobre la base de esos supuestos de hecho que se plantea el riesgo de una regresividad en la protección del derecho de acceso a la información pública producto de trastocar aspectos esenciales del garante de primera línea que constituye el OIP, quien en definitiva es el que tiene un contacto directo con la población que dirige sus solicitudes de información a las distintas instituciones con la intención de ejercer un control democrático de las actuaciones de la administración pública.

5.3. Cambio de precedente mediante el amparo 211-2020

La sentencia del amparo 211-2020 se ubica dentro de este más amplio debate en torno a los cambios de precedente, ya que implicó la modificación del criterio que se había sentado por medio de la sentencia de amparo 28-2015.

En este orden de ideas, es necesario mencionar que la sentencia de amparo 28-2015 reconoció el derecho a la estabilidad laboral (art. 219 inc. 2° Cn.) de los servidores públicos, el cual responde a dos necesidades: la primera, garantizar la continuidad de las funciones y actividades que ellos realizan en las instituciones públicas, debido a que sus servicios están orientados a satisfacer un interés general; y la segunda, conceder al servidor un grado de seguridad que le permita realizar sus labores sin temor a que su situación jurídica se modifique fuera del marco constitucional y legal establecido.

De igual forma, en la sentencia se estableció que el derecho a la estabilidad laboral faculta a conservar un trabajo cuando concurren las condiciones siguientes: (i) que subsista el puesto de trabajo; (ii) que el empleado no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; (iii) que las labores se desarrollen con eficiencia; (iv) que no se cometa falta grave que la ley considere causal de despido; (v) que subsista la institución para la cual se presta el servicio; y (vi) que el puesto no sea de aquellos cuyo desempeño requiere de confianza personal o política (Sala de lo Constitucional, Amparos 10-2009, 1113-2008, 307-2005 y 404-2008).

Asimismo, la Sala ha señalado en su jurisprudencia que para determinar si una persona es o no titular del derecho a la estabilidad laboral, se debe analizar si en el caso particular concurren las condiciones siguientes: (i) que la relación laboral es de carácter público y, por ende, el trabajador tiene el carácter de empleado público; (ii) que las labores pertenecen al giro ordinario de la institución, es decir, que guardan relación con las

competencias de dicha institución; (iii) que las labores son de carácter permanente, en el sentido de que se realizan de manera continua y, por ello, quien las efectúa cuenta con la capacidad y experiencia necesarias para ejecutarlas de manera eficiente; y (iv) que el cargo desempeñado no es de confianza (Sala de lo Constitucional, Amparos 1-2011 y 2-2011).

Al respecto, el máximo interprete constitucional elaboró un concepto de “cargo de confianza” a partir del cual, a pesar de la heterogeneidad de los cargos existentes en la Administración Pública, se puede determinar si la destitución atribuida a una determinada autoridad es legítima o no desde la perspectiva constitucional. Así, los cargos de confianza se caracterizan como aquellos desempeñados por funcionarios o empleados públicos que llevan a cabo actividades vinculadas directamente con los objetivos y fines de una determinada institución, gozando de un alto grado de libertad en la toma de decisiones, y/o que prestan un servicio personal y directo al titular de la entidad (Sala de lo Constitucional, Amparos 426-2009 y 301-2009).

De lo anterior se puede entender que, para determinar si un cargo es de confianza, debe analizarse si en él concurren todas o la mayoría de estas características: (i) que el cargo es de alto nivel, en el sentido de que es determinante para la conducción de la institución respectiva, lo que puede establecerse analizando la naturaleza de las funciones desempeñadas –más políticas que técnicas– y la ubicación jerárquica en la organización interna de la institución –en el nivel superior–; (ii) que el cargo implica un grado mínimo de subordinación al titular de la institución, en el sentido de que el funcionario o empleado posee un amplio margen de libertad para la adopción de decisiones en la esfera de sus competencias; y (iii) que el cargo implica un vínculo directo con el titular de la institución, lo que se infiere de la confianza personal que dicho titular deposita en el funcionario o empleado respectivo o de los servicios que este le presta directamente al primero.

En la sentencia de amparo 28-2015, la Sala de lo Constitucional determinó que, respecto al cargo de OIP de la Corte de Cuentas de la República, no es un cargo de alto nivel, pues quien lo ocupa no posee la facultad de adoptar con amplia libertad decisiones determinantes para la conducción de esa institución, sino la de cumplir con las funciones que señala el art. 19 del del Reglamento Orgánico Funcional, que implican la realización de labores de colaboración técnica y operativa relacionadas con el registro de la información institucional y el trámite de las solicitudes de acceso a la información pública que se realicen de conformidad con la ley.

Asimismo, al analizar el art. 49 letra f LAIP, la Sala determinó que el nombramiento del OIP debe de estar precedido de un concurso transparente y abierto. La exigencia de

este requisito se sustenta en que el ejercicio de dicho cargo debe efectuarse con total independencia del titular de la institución, a fin de que la difusión de la información pública que generen los entes obligados sea transparente e irrestricta y se asegure el cumplimiento del principio de máxima publicidad y del derecho de acceso a la información pública (arts. 1 y 4 LAIP). Así, se concluyó que el cargo de OIP de la corte no podría ser catalogado como “de confianza”, puesto que las funciones que realiza quien ocupa este cargo son de carácter técnico y se llevan a cabo de forma permanente, con total independencia del titular.

De lo anterior derivó un precedente: ninguna persona que desempeña el cargo de OIP en una institución pública podía considerarse como un cargo de confianza, por lo que estas personas gozaban del derecho a la estabilidad laboral.

No obstante, esto cambió el año 2023 con la sentencia de amparo 211-2020, donde se analizaron las razones para modificar un precedente o apartarse de él, advirtiéndose que, en ese caso en concreto, concurrían dos motivos de los que justifican su modificación: cambio en la conformación subjetiva y una errónea interpretación.

En primer lugar, el precedente del amparo 28-2015 se había emitido en el 2017 por una conformación subjetiva distinta a la que había en 2023 al resolver el amparo 211-2020. Esta modificación en la composición del tribunal introduce la posibilidad de una relectura de los precedentes que han interpretado disposiciones constitucionales. En efecto, el mandato contenido en el art. 186 inc. 3° Cn. presupone la diversidad de perspectivas interpretativas. De ello se sigue que la variación en la composición del órgano jurisdiccional puede derivar en una revalorización de criterios previamente adoptados, pues la jurisprudencia, aunque vinculante, no es estática, sino dinámica y abierta a revisiones.

En segundo lugar, la conformación subjetiva de la Sala en el 2023 observó que en el amparo 28-2015 se sostuvo que el cargo de OIP no podía ser catalogado como de confianza, pues quien lo ejerce carece de la potestad de adoptar con discrecionalidad decisiones determinantes para la conducción institucional. Sin embargo, al examinar el catálogo de funciones atribuidas por el art. 50 LAIP, advirtió que el OIP desempeña tareas que trascienden una mera labor administrativa.

Entre estas tareas están: recabar y difundir la información oficiosa y propiciar su actualización periódica; recibir y dar trámite a solicitudes de datos personales o de acceso a la información; realizar los trámites internos para localizar y entregar la información y notificar a los solicitantes; garantizar y agilizar el flujo de información entre la institución y los particulares; resolver las solicitudes de acceso a la información que se le planteen; coordinar y supervisar las acciones de las distintas dependencias para cumplir con las

obligaciones de transparencia; y elaborar programas que faciliten obtener la información. Estas atribuciones, al involucrar facultades de decisión, coordinación y resolución en un área directamente vinculada con la transparencia y un derecho fundamental, sirvieron de base para reabrir el debate sobre la naturaleza del cargo.

La Sala determinó que las potestades conferidas al OIP trascienden la mera gestión administrativa y le otorgan un margen de acción significativo en el manejo de la información institucional. No es un tramitador o gestor pasivo, sino un funcionario con la facultad de analizar las solicitudes presentadas y decidir si la información requerida es susceptible de divulgación; o si, por el contrario, está comprendida dentro de las categorías de información reservada o confidencial. Esta función decisoria incide directamente en la efectividad del derecho de acceso a la información pública. Por ello, sus labores no son simples tareas de colaboración técnica u operativa ligadas al registro documental, ya que asume una posición estratégica que lo convierte en un actor clave en la garantía de la transparencia institucional.

Por lo anterior, la Sala de lo Constitucional modificó el precedente que había dictado en la sentencia de amparo 28-2015, estimando que la decisión se basó en la interpretación errónea que llevó a concluir, de manera indebida, que el cargo de OIP gozaba de estabilidad laboral. Así, se redefinió la naturaleza del cargo, ubicándolo dentro de los denominados “de confianza”, excluyéndolo de la garantía de estabilidad. Así, los casos futuros análogos deberán ahora ajustarse a los parámetros desarrollados en el amparo 211-2020.

6. Evaluación crítica de la sentencia de amparo 211-2020

El análisis del cambio de precedente realizado mediante la sentencia de amparo 211-2020 es fundamental para comprender las tensiones que atraviesa la jurisprudencia constitucional salvadoreña en el actual contexto político e institucional. El viraje producido al catalogar al OIP como un cargo de confianza no es un mero matiz interpretativo, sino un giro de enorme trascendencia que afecta tanto al régimen laboral de dichos servidores públicos como al alcance del derecho fundamental de acceso a la información pública. Esta decisión debe ser valorada críticamente, no solo desde la óptica técnica de la interpretación de la Constitución, sino también desde sus efectos en la democracia, la transparencia y la seguridad jurídica.

Uno de los primeros aspectos a destacar es la forma en que la Sala justificó su apartamiento del criterio sostenido en 2017. La sentencia del amparo 28-2015 había determinado que el cargo de OIP no podía ser considerado de confianza, precisamente porque sus funciones eran de naturaleza técnica y se encontraban regladas en la LAIP. La nueva sentencia, sin embargo, afirma que dicho precedente contenía una interpretación

errónea. Lo problemático es que la Sala no desarrolla de manera suficiente las razones por las cuales el razonamiento anterior resultaba incorrecto, limitándose a enunciar que el OIP tiene atribuciones que inciden de manera determinante en la conducción de la institución. Esta explicación resulta insuficiente si se contrasta con la exigencia de motivación reforzada en los cambios jurisprudenciales, pues lo que está en juego no es solo la interpretación de un cargo aislado, sino la coherencia y la previsibilidad del sistema jurídico en su conjunto.

Desde un punto de vista crítico, parece haberse utilizado la categoría de “error interpretativo” como una fórmula general para habilitar la ruptura del precedente, sin mostrar de manera concreta por qué la interpretación de 2017 carecía de validez. No basta con afirmar que el precedente anterior ignoró ciertas competencias del OIP; era necesario mostrar que ese razonamiento generaba contradicciones insalvables con el texto constitucional o los principios democráticos. Al no hacerlo, la sentencia parece más bien una decisión basada en la nueva conformación subjetiva del tribunal que un auténtico replanteamiento. Esto socava la legitimidad de la modificación del precedente, puesto que transmite el mensaje de que dependen de la visión de los funcionarios de turno y no de una práctica “continua”. Como lo señala Amaya Osorio (2019) en torno al precedente:

Es lo que ocurre con el uso del precedente judicial con el que, al igual que con las normas jurídicas, se intentan consolidar unos sentidos mínimos que permitan mostrar que la actividad jurídica no está sometida al albur de la creatividad aislada de los individuos que la operan (p. 234).

Un segundo aspecto que merece atención es el impacto del nuevo criterio en el derecho de acceso a la información pública. El diseño de la LAIP sugiere que el OIP debe ser un garante técnico de tal derecho, no un subordinado a los intereses de cualquier clase de los titulares de las instituciones. Es, pues, en los términos usados en este documento, una garantía secundaria no jurisdiccional para tal derecho fundamental, lo que incide en cualquier intento de cambio de precedente con connotaciones regresivas: la regresión en su estabilidad laboral es, indirectamente, una regresión en la tutela del derecho de acceso a la información pública de las personas.

De ahí la exigencia de un concurso abierto y transparente para ocupar el cargo (art. 49. lit. “f” de la LAIP). Al redefinirlo como puesto de confianza, se introduce un factor de dependencia jerárquica que compromete su imparcialidad. La persona encargada de decidir sobre la entrega de información puede sentir la presión de adecuar sus decisiones a la voluntad de la autoridad que la nombró, en lugar de actuar conforme al mandato legal de garantizar la transparencia. Esto debilita la función esencial del OIP como puente entre la

ciudadanía y la administración pública, convirtiéndolo en un funcionario vulnerable a las dinámicas de poder internas.

El riesgo que se deriva de esta reinterpretación no es menor, ya que reconocer al OIP como un cargo de confianza implica aceptar, como consecuencia estructural, que su permanencia dependa de los cambios en la dirección institucional, lo que genera una alta rotación y compromete la continuidad de las políticas de transparencia. Este esquema favorece nombramientos basados en afinidad política más que en competencia técnica, lo que redundará en funcionarios que, lejos de consolidar criterios estables y especializados, operan bajo la presión de satisfacer las expectativas de sus superiores.

El resultado es un debilitamiento real de la función garante del acceso a la información: oficiales sujetos a instrucciones jerárquicas y con incentivos claros para priorizar la conveniencia institucional por encima del cumplimiento estricto de la ley. Así, el cambio de precedente en comento, lejos de fortalecer la transparencia, abre la puerta a un retroceso significativo en un derecho fundamental crucial para los sistemas democráticos (OEA, 2013, p. 4). Esto, se insiste, debería conducir a sujetar los cambios de precedente regresivos a un escrutinio más estricto.

Otro de los puntos críticos radica en la errónea valoración que la Sala hace de las funciones del OIP. Es cierto que el art. 50 LAIP le confiere atribuciones que implican coordinación, supervisión y resolución de solicitudes, pero estas competencias no deben entenderse como facultades discrecionales de alta dirección institucional. El Oficial no diseña políticas públicas ni define estrategias administrativas de gran escala; más bien, actúa dentro de un marco legal rígido, cumpliendo funciones de gestión documental y de enlace con el IAIP. Al exagerar el alcance de estas atribuciones, la Sala construye una imagen distorsionada del cargo, transformándolo en un puesto con poder decisorio casi estratégico, cuando en realidad se trata de una función administrativa especializada.

Esa sobrevaloración de funciones tiene un propósito aparentemente evidente: justificar la clasificación del cargo como de confianza. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, se trata de un argumento circular, pues primero se amplía artificialmente el alcance del puesto y luego se concluye que, por su importancia, debe ser de confianza. Esta manera de razonar no es conforme a la finalidad de la ley. El objetivo del legislador al crear la figura del OIP fue precisamente asegurar que existiera un funcionario técnico con independencia relativa y que fuera un contrapeso interno. Al reinterpretar sus funciones, se desnaturaliza ese diseño institucional y se debilita el equilibrio previsto originalmente.

Desde el punto de vista de los derechos laborales, la sentencia también merece un análisis crítico. Al declarar que el OIP es un cargo de confianza, se excluye de la estabilidad laboral. Esto significa que puede ser destituido sin que operen las garantías mínimas que protegen a la mayoría de empleados públicos. El efecto práctico es que los OIP, expuestos a la discrecionalidad de los titulares de las instituciones, pueden ser removidos no por razones objetivas, sino por consideraciones políticas o personales. Esta situación genera un vacío de protección que contradice la finalidad misma de la estabilidad laboral: ofrecer seguridad al servidor público para que desempeñe sus funciones con independencia y sin temor a represalias, profesionalizando el servicio público (véase Sala de lo Constitucional, inconstitucionalidad 49-2011).

Además, el debilitamiento de la estabilidad laboral no solamente afecta al trabajador individual, sino también al interés colectivo de la sociedad. La transparencia institucional requiere continuidad, experiencia acumulada y conocimiento técnico, aspectos que se ven comprometidos cuando los funcionarios encargados de garantizarla se sujetan a despidos arbitrarios. Cada cambio de autoridad puede implicar la sustitución del OIP, con lo cual se pierde la memoria institucional y se limita la capacidad de dar un seguimiento coherente a las políticas de acceso a la información. En consecuencia, el cambio de precedente no solo repercute en los derechos laborales del funcionario, sino en la calidad del servicio público prestado a la ciudadanía.

Otro problema fundamental es el choque entre la flexibilidad jurisprudencial y la seguridad jurídica. Es cierto que la Constitución debe interpretarse de manera dinámica y que los tribunales pueden adaptar sus criterios a las nuevas realidades. No obstante, esa flexibilidad debe armonizarse con la necesidad de ofrecer certeza a los ciudadanos e instituciones. En este caso, la Sala modificó un criterio que apenas tenía seis años de vigencia, lo cual genera un mensaje de inestabilidad en la jurisprudencia. Si un mismo cargo puede ser considerado técnico en un momento y de confianza en otro, dependiendo de la integración del tribunal, el resultado es una gran incertidumbre que debilita la previsibilidad del Derecho y de las decisiones del máximo tribunal en materia constitucional.

La inseguridad jurídica derivada de este cambio tiene efectos prácticos inmediatos. Las instituciones no saben con certeza cómo tratar a sus OIP: ¿deben considerarlos como empleados con estabilidad o como funcionarios de libre remoción? Los propios trabajadores se encuentran en una situación ambigua, sin poder prever las consecuencias de un conflicto laboral eventual. Y la ciudadanía, que depende de la imparcialidad de estos funcionarios para acceder a la información, no tiene la garantía de que las decisiones adoptadas serán

independientes de las presiones jerárquicas. De este modo, la jurisprudencia pierde su capacidad de orientar de manera clara y estable la vida institucional.

De lo anterior es indiscutible que la modificación del precedente establecido en el amparo 211-2020 evidencia una tensión profunda entre la seguridad jurídica y la flexibilidad interpretativa del poder judicial. Al cambiar su posición, la Sala muestra una aproximación que prioriza la adaptabilidad del Derecho frente a la estabilidad que normalmente se espera de los precedentes constitucionales. Esto plantea un riesgo potencial sobre la previsibilidad de la protección de derechos fundamentales, ya que los ciudadanos y las instituciones no cuentan con un marco claro y consistente sobre el cual basarse. La incertidumbre generada por la alteración de criterios consolidados puede generar desconfianza en la efectividad del sistema judicial y debilitar la percepción de imparcialidad y coherencia de la Sala de lo Constitucional.

Y si, como lo afirma García Manrique (2012), cuando se predica la seguridad jurídica de un derecho materialmente justo (aquí, el de la estabilidad laboral), esta pasa a ser un concepto normativo que también comunica un valor moral, entonces habría razones para siquiera evaluar la dimensión axiológica que posee un cambio de precedente como el del amparo 211-2020, que aparecería ya no solo como un asunto de imprevisibilidad, sino, además, como uno de injusticia (pp. 243-244).

Asimismo, el precedente introduce un cuestionamiento sobre el equilibrio entre eficiencia administrativa y tutela de derechos. La decisión permite mayor discrecionalidad de la administración pública, justificando restricciones a ciertos derechos con base en la operatividad institucional. Este enfoque puede percibirse como una priorización de intereses institucionales sobre la protección de los ciudadanos, lo que lo reconduce a un debate más amplio acerca de los límites del poder estatal frente a los derechos. La falta de un análisis exhaustivo sobre los efectos concretos de estas decisiones sobre la población vulnerable, en cierta medida, la idea de que los derechos fundamentales deben gozar de protección integral, incluso frente a necesidades operativas del Estado.

Otro aspecto crítico es la posible afectación del principio de igualdad ante la ley. Al establecer criterios que otorgan un margen amplio a la administración sin mecanismos claros de supervisión, se corre el riesgo de generar desigualdades en la aplicación del Derecho. La uniformidad en la protección de derechos se ve comprometida, pues diferentes personas o grupos podrían ser tratados de manera diferente según la interpretación y decisiones de las autoridades en casos similares. Esto puede socavar la confianza en la justicia y en la capacidad del sistema para garantizar un trato equitativo para todos.

Del mismo modo, el cambio de precedente plantea un debate sobre el rol del poder judicial y los límites de su intervención. Al asumir un papel más flexible en la interpretación de la Constitución y en la definición de límites a la administración, la Sala corre el riesgo de desplazarse hacia un terreno en el que su función principal de control se confunde con la toma de decisiones administrativas. Esto puede derivar en el debilitamiento de la autoridad del sistema judicial, afectando la confianza pública y la percepción de imparcialidad que es fundamental para un Estado de Derecho.

En consecuencia, el cambio de precedente establecido en el amparo 211-2020 adquiere una relevancia particular al redefinir el cargo de OIP como un puesto de confianza. Esta reclasificación implica que la independencia que tradicionalmente se esperaba de quien administra y garantiza el acceso a la información pública puede verse limitada por la dependencia directa del funcionario a la autoridad que lo designa. En este contexto, como se hacía mención en los párrafos anteriores, la efectividad del derecho de los ciudadanos a acceder a información sobre la gestión pública puede verse comprometida, ya que la posibilidad de influir o condicionar la actuación del OIP podría generar un sesgo en la difusión de datos relevantes, afectando la transparencia y el control sobre la administración.

Esta situación tiene implicaciones directas para la lucha contra la corrupción, puesto que el acceso a información clara y oportuna constituye un mecanismo fundamental de vigilancia sobre los actos del Estado. La transformación del cargo en un puesto de confianza puede debilitar la percepción de imparcialidad del funcionario, lo que a su vez podría afectar la disposición de la ciudadanía a ejercer sus derechos de control y supervisión. De manera indirecta, este cambio impacta en la construcción de una cultura institucional donde la transparencia y la rendición de cuentas se consideren principios permanentes y no meras formalidades, poniendo en evidencia la tensión entre la eficiencia administrativa y la garantía plena de los derechos fundamentales.

Si bien es cierto que la modificación del criterio jurisprudencial se ha dado solo en la sentencia del amparo 211-2020, ello no disminuye la relevancia y validez del precedente, pues la misma Sala determina su estatus de “nueva regla jurisprudencial”, por llamarle de alguna manera, para todo caso futuro. Finalmente, este precedente plantea un escenario de reflexión sobre la intersección entre confianza administrativa, independencia y derechos. La redefinición del cargo de OIP obliga a cuestionar cómo equilibrar la necesidad de eficiencia en la gestión pública con la protección de derechos fundamentales, garantizando que la discrecionalidad administrativa no erosione la transparencia y rendición de cuentas.

En este punto, resulta especialmente pertinente la aportación doctrinaria de Joaquín Urías (2023), quien explica que el efecto inhibitor surge cuando las normas, las sanciones, las jerarquías institucionales o las expectativas disciplinarias generan en los funcionarios una autocontención anticipada: una autorregulación excesiva que los lleva a evitar conductas no solo permitidas, sino incluso exigidas por el ordenamiento jurídico. Este fenómeno no responde a un mero temor subjetivo, sino a un entramado estructural derivado de presiones jerárquicas y riesgos reales de sanción o despido. De este modo, la nueva jurisprudencia sobre el OIP no puede analizarse en abstracto; debe comprenderse en el marco de estas dinámicas institucionales que, lejos de ser teóricas, condicionan directamente la efectividad del derecho de acceso a la información pública.

En esta línea de ideas podemos identificar tres elementos objetivos que permiten identificar un efecto inhibitor jurídicamente relevante: (i) que exista una conexión directa entre la actividad desempeñada y un derecho fundamental;(ii) que la conducta esperada del funcionario esté “cercana” a ese derecho protegido; y (iii) que la consecuencia negativa posible (sanción, despido o represalia) sea lo suficientemente intensa como para desalentar el cumplimiento pleno del deber legal.

Al trasladar lo anterior al ámbito salvadoreño, nos damos cuenta de que estos elementos concurren de manera clara: la actividad del OIP está directamente vinculada con la garantía del derecho fundamental de Acceso a la Información Pública; el suministro de información es la conducta central protegida por ese derecho; y la posibilidad real de despido por pérdida de confianza genera una consecuencia severa y plausible que puede inhibir el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, no se trata de temor subjetivo, sino de un incentivo institucional negativo que altera el funcionamiento del derecho mismo.

Por lo anterior, el hecho de que el OIP sea catalogado como cargo de confianza no solo afecta su estabilidad laboral individual, sino que incide directamente en la efectividad del derecho fundamental de acceso a la información pública. La figura de confianza supone que la permanencia del funcionario depende de la voluntad política del titular del ente obligado, lo que introduce un elemento de subordinación jerárquica incompatible con la neutralidad técnica que sus funciones requieren.

Desde la perspectiva del efecto inhibitor, la relación de confianza produce un mensaje institucional claro: si el entregar información afecta intereses superiores, podría perderse el cargo. Esta condición objetiva genera autocensura administrativa: un funcionario puede optar por retrasar, denegar o clasificar indebidamente información, no porque desconozca la ley, sino porque la estructura organizacional le incentiva a evitar

conflictos con su jerarquía. Tal efecto inhibitor se convierte así en una afectación estructural al derecho fundamental, pues distorsiona el sistema de acceso a la información desde dentro, incluso en ausencia de órdenes expresas de negar información.

Este efecto inhibitor, no es un fenómeno aislado, sino que afecta a varios países de Latinoamérica que, en aras de proteger el Derecho de Acceso a la información pública, cuentan con leyes que regulan el DAIP y figuras similares al OIP.

Tal es el caso de Colombia, que cuenta con la ley 1712 de 2014 la cual regula el DAIP, los procedimientos para su ejercicio y garantía, y las excepciones para su publicidad, la cual en su art. 32 establece que la política de Acceso a la Información Pública estará a cargo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, pero cabe destacar que cada entidad cuenta con un Oficial de Transparencia, el cual, de conformidad con la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA) de la Secretaría de Transparencia, es un funcionario de confianza, encargado de ser el enlace con la ciudadanía. Es necesario establecer además que esta ley no solamente establece la obligación de garantizar el acceso a la información cuando esta es solicitada, sino también publicar de manera proactiva datos relevantes sobre su gestión, incluyendo estadísticas relativas a solicitudes atendidas, concedidas y denegadas.

Sin embargo, el examen de diversos reportes del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) evidencia una ausencia sistemática de cifras sobre solicitudes denegadas, pues numerosas entidades reportan este dato como “No Aplica” o simplemente omiten su consignación. Esta falta de información confiable y uniforme no solo dificulta la evaluación del cumplimiento real del derecho de acceso, sino que además revela un vacío institucional que puede favorecer la existencia de un efecto inhibitor: en ausencia de supervisión efectiva y métricas claras, los funcionarios responsables del acceso a la información pueden verse disuadidos de entregar ciertos datos por temor a consecuencias laborales o presiones internas, sin que tales conductas queden reflejadas en los indicadores oficiales. Así, la brecha entre la obligación legal de transparencia y la realidad de los reportes constituye una señal de alerta sobre los límites estructurales del sistema de acceso a la información en Colombia.

Caso contrario sucede en Argentina, donde la Ley 27.275 adopta un modelo institucional distinto al salvadoreño, al establecer que la Agencia de Acceso a la Información Pública es la autoridad garante del derecho de acceso y que su dirección no depende de la confianza política, sino de la idoneidad técnica. Según el artículo 20 de dicha ley, el Director de la Agencia debe ser designado por el Poder Ejecutivo mediante un procedimiento de

selección público, abierto y transparente, orientado a evaluar capacidades profesionales. Esta arquitectura institucional no es un mero detalle administrativo: implica una apuesta explícita por blindar el derecho frente a presiones jerárquicas o vaivenes políticos. En un cargo de naturaleza técnica, seleccionado por mérito y sometido a escrutinio público, la independencia del funcionario se fortalece y, con ella, la garantía efectiva del derecho de acceso a la información pública. Lo contrario ocurre cuando estas funciones se depositan en figuras de confianza, donde la estabilidad laboral se encuentra en riesgo, generando un terreno fértil para decisiones arbitrarias, silencios administrativos y prácticas opacas que erosionan el derecho que supuestamente deben proteger.

A la luz de estas experiencias comparadas, el riesgo salvadoreño no es meramente teórico: es real, verificable y documentado por la evidencia empírica regional. Que el OIP sea un cargo de confianza coloca al país dentro del mismo patrón observado en otras jurisdicciones donde la clasificación de estos puestos como cargos removibles y subordinados correlaciona con mayores índices de opacidad, demoras y silencio administrativo. El problema central no es solo la estabilidad laboral del OIP, sino la protección efectiva del derecho fundamental. Al introducir un incentivo institucional contrario al mandato constitucional de transparencia, el Estado crea condiciones que propician la inhibición en el funcionario, quien puede optar por no entregar información o retrasarla ante el temor razonable de contravenir intereses superiores.

Así, en vez de operar como garante del derecho, el diseño actual puede convertir al OIP en un filtro político-administrativo, generando un obstáculo para la transparencia. Desde una perspectiva jurídica y comparada, es erróneo atribuir la problemática únicamente a una reacción subjetiva del oficial como el temor por perder su empleo lo que existe es un efecto inhibitorio institucional que afecta el funcionamiento del derecho de acceso a la información pública. Por tanto, la discusión sobre el OIP salvadoreño debe desplazarse del plano emocional al plano estructural, ya que el diseño institucional produce objetivamente incentivos para la autocensura, el incumplimiento y el silencio, poniendo en riesgo real y documentado el acceso a la información pública en El Salvador.

Cabe destacar, que la presente investigación no pretende centrar su atención en la afectación individual del OIP como trabajador, sino en la dimensión institucional, funcional y constitucional del cargo, con énfasis en que el OIP es un mecanismo técnico-operativo de garantía no jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública; su diseño normativo en la LAIP lo configura como un cargo eminentemente técnico, regido por procedimientos y lineamientos legales, no por instrucciones discrecionales del titular.

La reciente jurisprudencia (amparo 211-2020), al redefinirlo como cargo de confianza, genera un potencial deterioro institucional en la tutela del derecho, lo que abre la discusión sobre su compatibilidad con la prohibición de regresividad y los estándares interamericanos de transparencia. Por lo tanto, el eje de la investigación se mantiene en la función garantista del OIP, no en su situación laboral subjetiva. En ese orden de ideas, el objetivo principal de la investigación no es la defensa de la estabilidad laboral del Oficial de Información Pública, sino el análisis de la naturaleza técnica y funcional de dicho cargo y el impacto que produce su reclasificación como puesto de confianza en la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública y en los mecanismos de lucha contra la corrupción; es decir que el enfoque del estudio es eminentemente institucional y constitucional, no laboral-individual.

La determinación de si un cargo es “de confianza” no depende de la importancia del derecho que tutela, sino de su vinculación estratégica con la conducción política de la institución, del grado de libertad decisoria, y de la relación de confianza personal o política.

En contraste, las funciones del OIP no tienen naturaleza política ni gerencial, sino que son regladas por la LAIP; son técnicas y operativas, que están sujetos a estándares procedimentales del IAIP, y que son evaluables por parámetros de legalidad, no de afinidad. Ello muestra que la clasificación del OIP como cargo de confianza no fluye naturalmente de la naturaleza material del puesto.

La calificación de un puesto como cargo de confianza depende de tres elementos estrictos, que actúan como criterios habilitantes:

- a) Vinculación estratégica con la conducción política o la dirección superior del ente; es decir, un cargo es de confianza cuando interviene en la definición, conducción o implementación de la orientación política, estratégica o gerencial de la institución, con incidencia directa en la toma de decisiones macro-organizacionales o en la ejecución de políticas públicas. Sin embargo, del art. 69 LAIP deriva que el OIP es solamente un enlace entre el ente obligado y el solicitante, de modo que aunque el titular del primero es quien lo designa, no tiene atribuciones que se relacionen con su conducción política o dirección superior.
- b) Grado de libertad decisoria o margen de discrecionalidad funcional. Los cargos de confianza poseen una amplia libertad técnica, administrativa o política, en la que sus decisiones no están completamente regladas, sino que requieren apreciación subjetiva, criterio político o ponderación estratégica. Sin embargo, las atribuciones del OIP son regladas, de modo que su discrecionalidad es mínima en comparación

con la que usualmente posee un cargo de confianza. Esto es así porque el art. 50 LAIP determina cuáles son sus atribuciones, por lo que conforme al art. 86 Cn. no podría tener otras distintas.

- c) Relación personal, política o de especial fidelidad con el superior jerárquico; es decir, existe cuando el puesto descansa en un vínculo de especial identificación, ya sea política, programática o de confianza personal. En este caso, salvando que es el titular de la institución quien lo designa (art. 48 LAIP), de la lectura de la LAIP no se deriva otro vínculo subsiguiente de dependencia.

Por lo tanto, se observa un contraste funcional en cuanto a la naturaleza del puesto de OIP, ya que, a la luz de los criterios anteriores, las funciones del OIP no se alinean con los rasgos esenciales de un cargo de confianza. Por el contrario, su configuración normativa demuestra que se trata de un cargo técnico, reglado y evaluable por parámetros de legalidad, no por afinidades políticas. Este contraste revela que las funciones del OIP son esencialmente operativas y técnicas y se ejercen en un régimen de legalidad estricta, lo que es incompatible con el estándar que define a los verdaderos cargos de confianza.

La función del OIP no se ubica en la conducción política del ente, no goza de amplia discrecionalidad estratégica, ni requiere una relación personal o política de especial fidelidad con el jerarca institucional. Por ello, la calificación impuesta por el amparo 211-2020 desordena el estándar conceptual comúnmente aceptado y supone una regresividad en la protección del derecho de acceso a la información, al someter a un cargo técnico-garantista a un régimen propio de cargos político-estratégicos.

Con base en la LAIP y en los lineamientos del IAIP se aclara que: Las funciones del OIP están predeterminadas ex lege; que, asimismo, la LAIP define cada paso procedimental del proceso de acceso a la información; por lo tanto, el OIP no diseña políticas institucionales, no dirige la institución, ni toma decisiones estratégicas, no actúa conforme a instrucciones del titular, sino conforme a la LAIP, al IAIP, al principio de máxima publicidad, y procedimientos obligatorios y no discrecionales. En consecuencia, sus funciones no son “más políticas que técnicas”, como exige la jurisprudencia consolidada para determinar un cargo de confianza.

El amparo 211-2020 configura un caso paradigmático de *overruling*, en tanto la Sala no solo se aparta del criterio sentado en 2017 (amparo 28-2015), sino que sustituye expresamente la regla jurídica, generando una nueva directriz obligatoria sobre la naturaleza del OIP.

A diferencia de una simple distinguishing (diferenciación del caso), la sentencia de 2023, revoca la calificación jurídica del cargo de técnico con estabilidad, a cargo de confianza; sustituye la regla estructural del sistema de transparencia: la independencia técnica del OIP subordinación jerárquica con posibilidad de remoción inmediata. Modifica los niveles de protección del derecho fundamental involucrado, al debilitar a uno de sus garantes institucionales; por ello, el cambio no es meramente operativo o administrativo, sino estructural, pues altera una “pieza funcional” del sistema de garantías del derecho de acceso a la información pública.

De conformidad con la sentencia de inconstitucionalidad 1-2010 AC, un cambio de precedente requiere cumplir tres cargas estrictas: a) Identificación completa del precedente aplicable (transparencia); b) Demostración de error interpretativo o cambio real de circunstancias (justificación del apartamiento); y c) Motivación reforzada, que explique por qué la nueva regla supera el estándar anterior y cómo protege principios como: seguridad jurídica, igualdad, y confianza legítima.

Si bien la Sala identifica formalmente el precedente 28-2015, no desarrolla de manera rigurosa en qué consistió exactamente el error interpretativo de la sentencia anterior; por qué las funciones del OIP deben ser entendidas como políticas y no técnicas, si la LAIP mantiene la regulación original; por qué el margen operativo del OIP equivale a margen decisorio de conducción institucional, cuando la estructura de competencias del cargo permanece sin cambios desde 2011. Por ello, el amparo 211-2020 no satisface plenamente el estándar de motivación reforzada, requisito indispensable para legitimar un cambio de precedente que afecta derechos fundamentales.

Por lo que se reafirma que la función del OIP es garantizar el cumplimiento de la LAIP, no la ejecución de políticas institucionales. La independencia funcional deriva de la ley, no de un “acuerdo de confianza”. Por ello, la tesis destaca que la estructura y contenido de sus funciones hacen improcedente su clasificación como cargo de confianza, pues contradice: La jurisprudencia previa (amparo 28-2015), los principios de transparencia y máxima publicidad, el diseño institucional de la LAIP, y la prohibición de regresividad en materia de derechos fundamentales (inconstitucionalidad 7-2012).

Por tanto, se puede decir sin duda alguna que el OIP realiza una función garantista dentro del sistema de transparencia, y su estabilidad laboral es plenamente necesaria solo como un medio para: preservar su independencia, cumplir su rol técnico, evitar interferencias políticas o jerárquicas, y proteger el derecho fundamental de acceso a la

información. Es decir, la estabilidad laboral dentro de la presente investigación se menciona solo como un elemento instrumental, nunca como el propósito central de esta tesis.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

1. Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo cualitativo, la cual puede definirse como el proceso metodológico que usa palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos, imágenes, etc., para comprender la vida social del sujeto mediante los significados desarrollados por este (Mejía, 2009, p. 146). También puede decirse que está orientada principalmente hacia la descripción y la comprensión de una situación o fenómeno, pues en esta el conocimiento se construye, no se descubre, ya que con regularidad se tiende a observar, a descubrir e interpretar lo que se encuentra en los datos (documentales o no) y solo tiene sentido para esa situación o contexto determinado (Aranzamendi, 2015, p. 148).

De lo anterior podemos decir que la investigación responde a un enfoque cualitativo ya que no está orientada a la medición numérica de fenómenos, sino a la comprensión profunda de un problema jurídico enmarcado en la realidad, siendo la configuración del cargo del OIP como puesto de confianza. Este tipo de investigación permite abordar los fenómenos desde su dimensión interpretativa, considerando tanto los textos normativos como las implicaciones sociales, políticas e institucionales que se derivan de su aplicación.

Asimismo, se trata de una investigación jurídico-doctrinal y normativa. Al respecto, Solís Espinoza (2008) se refiere a que tradicionalmente el objeto central del estudio jurídico se concentra en el mundo normativo, de cuya base se derivan y fundamentan, directa o indirectamente, los diversos desarrollos doctrinarios, históricos y filosóficos jurídicos. Así, la tendencia del ámbito de interés en la materia de estudio será fundamentalmente la realidad normativa con su abanico multiobjetal de vertientes (pp. 47-48). En este caso, se centra la atención en el estudio de las normas que regulan el acceso a la información pública, las disposiciones constitucionales y legales aplicables y los pronunciamientos de la Sala de lo Constitucional y el IAIP. De igual forma, se recurre a la doctrina especializada, lo cual permite realizar un análisis integral de los alcances y limitaciones de la figura estudiada.

De igual forma, es evidente el carácter documental de esta investigación, la cual está sustentada en la revisión, clasificación y análisis de las fuentes primarias, como la Constitución de la República y la LAIP, reglamentos internos y jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, así como fuentes secundarias como artículos académicos, informes de organismos internacionales y libros especializados. Estas fuentes constituyen la base sobre la cual se construye la interpretación crítica del fenómeno que se ha tomado como objeto de estudio (Solís Espinoza, 2008, p. 94).

Por otra parte, es importante mencionar que la investigación cualitativa tiene un carácter particularista, pues centra su estudio en una sola situación, hecho o evento. Además, es adecuada para analizar problemas jurídicos y cuestiones jurisprudenciales, al tiempo que es de índole descriptiva, por cuanto identifica los elementos que conforman un caso, hecho o fenómeno de relevancia jurídica, determinando sus conexiones entre sí, permitiendo describir procesos, contextos, institutos, sistemas y personas (Aranzamendi, 2008, pp. 154-155). A su vez, se hace un desarrollo analítico, porque pretende desentrañar los efectos jurídicos y sociales de calificar dicho cargo como un puesto de confianza. En este sentido, no se limita a enunciar hechos, sino que también los interpreta y valora la luz de principios como la transparencia, el control del poder y el acceso a la información.

Generalmente, se puede afirmar que la investigación también posee un componente crítico-propositivo, dado que no se restringe a la mera descripción normativa o doctrinal, sino que formula observaciones respecto a la pertinencia de la jurisprudencia constitucional del tema y sus repercusiones en la consolidación de un Estado democrático y transparente. A través de este enfoque, se busca aportar al debate académico y social sobre la necesidad de garantizar que los OIP ejerzan sus funciones sin subordinación a intereses de toda clase.

2. Sujetos de estudio

Respecto a los sujetos de estudio de la investigación, se definen principalmente en torno al OIP, que es el funcionario encargado de garantizar la recepción, trámite y entrega de la información solicitada por los ciudadanos a las instituciones obligadas por la LAIP (arts. 1 y 50 LAIP). La centralidad de esta figura obedece a que su clasificación como cargo de confianza incide directamente en su estabilidad laboral y en la independencia necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

De forma complementaria, se incluyen también como sujetos de estudio los entes obligados en los que el OIP opera. Estos comprenden ministerios, municipalidades y demás instituciones públicas que, en virtud de la ley, deben de garantizar el acceso a la información (Arts. 7 y 8 LAIP). Su consideración como parte de la investigación es relevante, pues permite comprender cómo se articula la labor del OIP dentro de la estructura organizativa de cada entidad y de qué manera se condiciona o favorece su independencia.

También puede ser considerado como sujeto de análisis IAIP, pues es el órgano garante que supervisa y fiscaliza el cumplimiento de la normativa en la materia. El IAIP, mediante sus resoluciones y lineamientos, ha desempeñado un papel determinante en la consolidación de la cultura de transparencia en el país. Incluirlo como un sujeto de estudio

resulta fundamental para evaluar cómo la clasificación del OIP como cargo de confianza repercute en la eficacia de las resoluciones y en el sistema de garantías no jurisdiccionales.

Por último, se puede incorporar como sujeto de estudio a la Sala de lo Constitucional, cuyas sentencias han delineado los contornos del derecho de acceso a la información pública y han introducido precedentes relevantes, como el amparo 211-2020. La Sala no solamente interpreta la Constitución, sino que crea criterios de aplicación obligatoria que inciden de manera directa en la definición del cargo de OIP y en la manera en que los ciudadanos ejercen sus derechos fundamentales en conjunto. Los sujetos de estudio conforman un entramado institucional y jurídico que refleja cómo se estructura y se garantiza o se limita el acceso a la información en El Salvador.

El OIP, los entes obligados, el IAIP y la Sala pueden ser considerados los principales actores cuyo análisis integral permite identificar las tensiones entre la transparencia y la discrecionalidad política. De esta manera, el estudio trasciende el análisis individual del cargo y lo sitúa dentro de un contexto más amplio donde confluyen intereses institucionales, normativos y ciudadanos.

3. Técnicas

Considerando que la investigación adopta un enfoque cualitativo documental, centrado en el análisis jurídico y en la revisión de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, se descarta la utilización de técnicas empíricas, pues el objeto de estudio se delimita al impacto que tiene la calificación del OIP como cargo de confianza en la vigencia y garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública en El Salvador.

En primer lugar, se emplea la técnica del análisis documental. Esta permite examinar de manera sistemática las disposiciones normativas aplicables al derecho de acceso a la información y a la naturaleza del cargo de OIP. Dentro de las fuentes consideradas se encuentran la Constitución de la República, la LAIP, así como reglamentos y lineamientos emitidos por el IAIP. Esta técnica permite identificar los principios jurídicos aplicables, la sistemática normativa y las tensiones que se derivan entre la legislación ordinaria y los mandatos constitucionales.

En segundo término, se recurre a la técnica del análisis jurisprudencial, consistente en el examen crítico de las resoluciones dictadas por la Sala de lo Constitucional en relación con el derecho de acceso a la información y con la definición del OIP como cargo de confianza. Entre las resoluciones analizadas destacan la inconstitucionalidad 91-2007, la inconstitucionalidad 1-2010 AC, el amparo 28-2015 y el amparo 211-2020, que reflejan la evolución del criterio jurisprudencial sobre la naturaleza del cargo y sus implicaciones para

la prohibición de regresividad de los derechos fundamentales. La finalidad de esta técnica es desentrañar los argumentos centrales de la Sala, identificar eventuales contradicciones y establecer la incidencia que tales decisiones han tenido.

Una tercera técnica empleada es el análisis doctrinal, mediante el cual se revisan los aportes teóricos de la literatura académica y especializada en materia de garantías constitucionales, transparencia y acceso a la información pública. La doctrina nacional e internacional permite contextualizar el problema, ofrecer marcos complementarios y confrontar las posturas de la jurisprudencia salvadoreña con teorías consolidadas, como el garantismo de Luigi Ferrajoli, así como con los estudios de autores contemporáneos en materia de derechos fundamentales y control de la corrupción.

Finalmente, se utiliza la técnica del Derecho Comparado. Esta posibilita contrastar la experiencia salvadoreña con la de otros países latinoamericanos que han regulado el acceso a la información y el rol de los funcionarios encargados de garantizarlo. Si bien la investigación se centra en el ámbito nacional, el recurso al Derecho Comparado enriquece el análisis al ofrecer ejemplos de buenas prácticas y mecanismos institucionales que fortalecen la independencia de los garantes de transparencia. Con ello se busca identificar elementos útiles para valorar críticamente el cambio de precedente adoptado por la Sala de lo Constitucional y sus posibles repercusiones.

En conjunto, estas técnicas permiten abordar el objeto de estudio desde una perspectiva integral, articulando fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, lo cual resulta idóneo para una investigación jurídica de carácter académico.

4. Instrumentos

La aplicación de las técnicas antes descritas requiere de instrumentos que permitan organizar, sistematizar y analizar rigurosamente la información recabada. En este sentido, se emplean diversos instrumentos de investigación de carácter documental, que aseguran la coherencia y solidez del análisis.

Uno de los principales instrumentos utilizados son las matrices de análisis jurídico y jurisprudencial, que permiten organizar la información relativa a normas y sentencias de manera estructurada. Estas matrices recogen datos como número de resolución, fecha, fundamento constitucional, criterios principales y efectos de las decisiones. Gracias a ello, se facilita la comparación entre resoluciones y la identificación de cambios de precedente, lo cual resulta fundamental para comprender la evolución del tratamiento jurídico del cargo de OIP y su incidencia en el derecho de acceso a la información.

Asimismo, se emplean fichas de análisis doctrinal, que consisten en registros sistemáticos de los planteamientos teóricos extraídos de la literatura especializada. Estas fichas permiten clasificar a los autores según su perspectiva, resumir los conceptos centrales y extraer citas relevantes para fundamentar la investigación. A través de este instrumento se logra un diálogo entre la doctrina y la jurisprudencia, lo que enriquece la interpretación jurídica del objeto de estudio.

Otro instrumento de relevancia lo constituyen los repositorios digitales y las bases de datos jurídicas nacionales e internacionales. En el ámbito nacional, se hace uso de las sentencias publicadas por la Sala de lo Constitucional, así como de los documentos disponibles en el portal del IAIP. A nivel internacional, se emplean repositorios académicos y bases de datos que contienen legislación comparada y estudios doctrinales en materia de transparencia y acceso a la información. Estos recursos funcionan como instrumentos de recolección de datos, asegurando la amplitud y fiabilidad de las fuentes consultadas.

De igual forma, se utilizan esquemas de sistematización temática, mediante los cuales se agrupa la información en torno a categorías analíticas vinculadas con los objetivos de la investigación: a) marco normativo del derecho de acceso a la información pública, b) evolución jurisprudencial del OIP, c) riesgos de regresividad de los derechos fundamentales y d) mecanismos comparados de protección. Estos permiten organizar el contenido y evitar la dispersión, asegurando una exposición coherente y orientada a los fines investigativos.

Por último, se emplea como instrumento auxiliar el gestor de referencias bibliográficas, que facilita la adecuada citación de las fuentes conforme a las normas académicas vigentes y evita la pérdida de información relevante durante el proceso de redacción. Este instrumento garantiza la trazabilidad de las referencias y refuerza la calidad académica del trabajo.

En suma, los instrumentos seleccionados proporcionan un soporte metodológico indispensable para la investigación, pues permiten ordenar la información normativa, jurisprudencial y doctrinal, asegurando un análisis sistemático y riguroso del impacto que tiene la calificación del OIP como cargo de confianza en la garantía del derecho de acceso a la información pública y en los mecanismos de lucha contra la corrupción.

5. Procedimientos

El procedimiento de investigación constituye la secuencia lógica y ordenada de pasos mediante los cuales se operacionalizan los objetivos planteados en el estudio, permitiendo la sistematización de la recolección, análisis y procesamiento de la información (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2014). El desarrollo de esta investigación se

enmarca dentro de un diseño cualitativo de carácter documental, cuya finalidad es analizar y comprender la incidencia que tiene la categorización del OIP como cargo de confianza en la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública; es decir, el procedimiento se centró en el análisis de fuentes primarias y secundarias vinculadas al derecho de acceso a la información pública, la figura del OIP y la interpretación de la Sala de lo Constitucional respecto a su carácter de cargo de confianza.

El primer paso consistió en la identificación de las fuentes de información relevantes. Estas se clasificaron en tres categorías:

a) Fuentes normativas primarias, como la Constitución de El Salvador (1983), la Ley de Acceso a la Información Pública (2011) y otras disposiciones conexas.

b) Fuentes jurisprudenciales, integradas por sentencias clave de la Sala de lo Constitucional, entre ellas las inconstitucionalidades 91-2007, 1-2010 AC, 13-2012 y el amparo 211-2020, cuya importancia radica en la redefinición del estatus jurídico del OIP.

c) Fuentes doctrinales y académicas, entre las que se incluyen los aportes de Ferrajoli, Courtis (2006), Florini (2007), así como literatura nacional e internacional sobre transparencia, derechos fundamentales y garantías.

El segundo paso fue la recolección de las fuentes, que se efectuó a través de bases de datos jurídicas, bibliotecas académicas y repositorios institucionales. El procedimiento implicó la sistematización de documentos normativos y jurisprudenciales, acompañada de una matriz de registro bibliográfico que facilitó la clasificación por categorías temáticas (normativa, jurisprudencia, doctrina) y por variables analíticas (autonomía del OIP, garantías primarias y secundarias, regresividad de derechos).

Posteriormente, se realizó un análisis dogmático de los textos normativos y jurisprudenciales, identificando los principios, reglas y estándares aplicables al derecho de acceso a la información pública. Esta fase incluyó un ejercicio hermenéutico conforme al método jurídico-interpretativo, el cual permite desentrañar el sentido de las disposiciones constitucionales y su aplicación práctica (Guastini, 2011).

El análisis hermenéutico se apoyó en tres dimensiones:

a) Dimensión literal, consistente en la revisión del texto normativo y de las disposiciones constitucionales.

b) Dimensión sistemática, que permitió interpretar las normas en relación con el sistema constitucional en su conjunto.

c) Dimensión teleológica, que buscó identificar la finalidad democrática y garantista subyacente al derecho de acceso a la información.

Un cuarto paso fue la contrastación doctrinal y comparada, que sirvió para verificar la consistencia de la jurisprudencia nacional frente a los estándares internacionales y la doctrina especializada. Se recurrió a la jurisprudencia interamericana (particularmente el caso *Claude Reyes vs. Chile*) y a experiencias normativas en países de la región, con el propósito de identificar convergencias y divergencias en torno a la autonomía del OIP.

Finalmente, se procedió a la sistematización de los hallazgos, estructurando la información en matrices analíticas y resúmenes jurisprudenciales. Este procedimiento garantizó que cada fuente aportara evidencia al cumplimiento de los objetivos específicos del estudio. La sistematización sirvió como insumo directo para la etapa de análisis de datos, donde se aplicaron estrategias de categorización y codificación cualitativa.

6. Estrategias de análisis de datos

El análisis de datos en la investigación jurídica documental requiere de estrategias específicas que permitan transformar la información normativa y jurisprudencial en categorías interpretativas coherentes con los objetivos de estudio. En este caso, se usaron principalmente las estrategias cualitativas de análisis de contenido y categorización temática, propias de la investigación dogmática y hermenéutica.

El análisis de contenido se empleó como técnica fundamental para desentrañar los significados explícitos e implícitos de los textos normativos y sentencias constitucionales. Según Bardin (2002), esta técnica permite organizar la información en categorías temáticas, posibilitando una lectura comparada entre diferentes fuentes.

En este estudio, el análisis de contenido se aplicó en tres niveles:

a) Nivel normativo, evaluando cómo la Constitución y la LAIP estructuran el derecho de acceso a la información.

b) Nivel jurisprudencial, examinando cómo la Sala de lo Constitucional ha interpretado la naturaleza del OIP y sus implicaciones en el derecho fundamental.

c) Nivel doctrinal, integrando las posturas teóricas sobre derechos fundamentales, garantías y prohibición de regresividad.

Una vez analizado el contenido, se aplicó la técnica de codificación temática, que consistió en agrupar los hallazgos en categorías y subcategorías de análisis. Entre ellas se encuentran:

a) Autonomía e independencia del OIP.

b) Prohibición de regresividad en derechos fundamentales.

c) Dimensión garantista del derecho de acceso a la información.

- d) Impacto de la jurisprudencia constitucional en la transparencia y lucha contra la corrupción.

Como estrategia complementaria, se desarrolló un análisis comparativo entre el marco normativo salvadoreño y las experiencias internacionales, así como entre las distintas sentencias de la Sala de lo Constitucional. Este método fue útil para evidenciar la evolución jurisprudencial y los efectos prácticos del cambio de precedente suscitado por el amparo 211-2020.

Para garantizar la validez de los hallazgos, se aplicó la triangulación de fuentes, lo cual consistió en contrastar la información normativa, jurisprudencial y doctrinal. De esta forma, se logró una visión integral que evita el sesgo derivado de una única fuente y fortalece la fiabilidad del análisis.

Finalmente, se aplicó una estrategia de interpretación crítica, inspirada en la metodología garantista. Esto permitió no solo describir el contenido normativo y jurisprudencial, sino también evaluar sus efectos sobre el nivel de protección del derecho de acceso a la información pública. Desde este enfoque, se analizaron los riesgos de regresividad derivados de la calificación del OIP como cargo de confianza y su impacto en los principios democráticos y en la lucha contra la corrupción.

En síntesis, los procedimientos y estrategias de análisis adoptados responden al carácter dogmático-documental de la investigación. El procedimiento permitió recolectar, sistematizar y organizar fuentes primarias y secundarias, mientras que las estrategias de análisis garantizaron una lectura crítica y categorial de la información, vinculada a los objetivos del estudio. Así, el enfoque metodológico no solo facilita la comprensión del problema planteado, sino que también aporta herramientas para valorar las consecuencias del cambio jurisprudencial en la protección de un derecho fundamental.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

1. La sentencia de amparo 211-2020 de la Sala de lo Constitucional representa un punto de inflexión en la protección del DAIP, pues al reclasificar al OIP como cargo de confianza, se modificó la estructura de garantías que le daban efectividad. Este cambio no solamente afecta la estabilidad laboral del OIP, sino que altera el equilibrio entre independencia técnica y subordinación jerárquica, reduciendo la capacidad institucional de tutelar con imparcialidad el derecho de acceso a la información y por ende de contribuir en la lucha contra la corrupción.

2. El análisis doctrinal y jurisprudencial evidencia que el OIP no cumple las condiciones típicas de un cargo de confianza con funciones de alto nivel y naturaleza política. Las labores del OIP, delimitadas por la LAIP, son esencialmente técnicas y regladas, orientadas a la gestión y entrega de información conforme a criterios objetivos de legalidad. Por tanto, su subordinación debe ser funcional, no personal, lo que demuestra que la sentencia de amparo 211-2020 incurre en una interpretación extensiva del concepto de confianza incompatible con el principio de legalidad y de especialidad administrativa.

3. Desde la perspectiva del test de regresividad de los derechos fundamentales la decisión de la Sala de lo Constitucional constituye una regresión injustificada en el nivel de garantía del DAIP. A diferencia del estándar fijado por la Corte Constitucional de Colombia que exige justificación estricta, proporcional y razonada para toda medida que reduzca la protección de un derecho, la sentencia de amparo 211-2020 carece de tal examen. La regresividad es particularmente grave porque proviene del propio tribunal constitucional, llamado a garantizar el progreso y no el retroceso en materia de derechos fundamentales.

4. En el marco de la teoría garantista, el OIP se configura como una garantía secundaria no jurisdiccional, destinada a restaurar el derecho cuando se vulnera y a prevenir la opacidad administrativa. Al debilitar su independencia técnica mediante su adscripción como cargo de confianza, se erosiona una de las principales barreras institucionales contra la corrupción y se obstaculiza la función reparadora y preventiva de esta garantía. Ello contradice el principio de efectividad de los derechos fundamentales y la obligación del Estado de garantizar medios idóneos para su tutela.

2. Recomendaciones

Luego de haber realizado la investigación sobre el tema, el equipo propone una serie de recomendaciones dirigidas al Instituto de Acceso a la Información pública, a la Sala de lo Constitucional, a la Asamblea Legislativa, a las Instituciones obligadas de conformidad a la Ley de Acceso a la Información Pública y a las Universidades e instituciones que influyen en la formación jurídica de los profesionales del derecho. Con estas recomendaciones se pretende brindar una propuesta para solventar los problemas identificados a lo largo de esta investigación.

Al Instituto de Acceso a la Información Pública

Se recomienda que el IAIP refuerce los lineamientos técnicos y administrativos sobre la función del OIP estableciendo criterios claros de independencia funcional, estabilidad y profesionalización del cargo. Para ello, podría emitir resoluciones interpretativas o guías operativas que uniformen la aplicación de la LAIP en todos los entes obligados, con énfasis en la autonomía técnica del OIP. Así mismo se sugiere incorporar módulos de formación ética, responsabilidad y protección frente a presiones jerárquicas fortaleciendo la institucionalidad de esta garantía no jurisdiccional.

A la Sala de lo Constitucional

Se recomienda que, en futuras resoluciones, la Sala aplique de manera expresa el test de regresividad antes de modificar precedentes que afecten el nivel de protección de derechos fundamentales. Este examen -reconocido por la Corte Constitucional de Colombia y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos- exige justificar de forma estricta las razones constitucionales, fácticas y de proporcionalidad que motivan una regresión. Así se garantizaría la coherencia del sistema constitucional salvadoreño con el principio de progresividad y con el mandato de no desmejorar las garantías previamente consolidadas.

A la Asamblea Legislativa.

Se propone considerar una reforma parcial a la LAIP para definir de manera expresa la naturaleza técnica y no política del OIP, incorporando disposiciones que garanticen su estabilidad, mérito y formación profesional. Esta reforma contribuiría a blindar la función de transparencia ante interferencias o cambios jurisprudenciales a futuro, además de armonizar la legislación salvadoreña con las buenas prácticas internacionales en materia de administración pública y acceso a la información.

A las Instituciones del Estado y entes obligados.

Se sugiere que las instituciones públicas adopten protocolos internos que aseguren la independencia operativa de los OIP, evitando subordinaciones personales o instrucciones

contrarias al principio de máxima publicidad. Dichos protocolos deben garantizar que las decisiones relacionadas con la entrega o clasificación de información respondan a criterios técnicos y legales, no a conveniencias institucionales o políticas. Esta medida fortalecería la confianza ciudadana y consolidaría la cultura de transparencia dentro de la función pública.

A las Universidades y demás instituciones de formación jurídica.

Se recomienda incorporar en sus programas de estudio el análisis del derecho de acceso a la información pública como eje transversal de la democracia y el Estado Constitucional. Es fundamental promover investigaciones que profundicen en la relación entre la estabilidad institucional, transparencia y lucha contra la corrupción, especialmente en torno a figuras como el OIP y el IAIP. Con ellos se consolidaría una doctrina nacional más robusta que oriente futuras reformas normativas y decisiones jurisprudenciales en favor de los derechos fundamentales.

GLOSARIO

Acceso a la información pública: Es el derecho fundamental que posee toda persona para solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones del Estado. Su finalidad es garantizar la transparencia y permitir el control ciudadano de la gestión pública.

Cargo de confianza: Figura administrativa que designa puestos públicos cuyo ejercicio implica una relación directa con la autoridad nominadora, basada en la lealtad personal y la reserva de información sensible.

Control ciudadano: Mecanismo mediante el cual la población supervisa la gestión pública, contribuyendo a prevenir la corrupción, exigir transparencia y fortalecer la rendición de cuentas.

Corrupción: Práctica indebida mediante la cual un funcionario público abusa de su posición para obtener beneficios personales o para terceros, afectando la confianza pública y el buen uso de los recursos del Estado.

Derecho Fundamental: Categoría jurídica que agrupa los derechos esenciales e inherentes a la persona humana, reconocidos y protegidos constitucionalmente, cuya garantía efectiva es obligación de los poderes públicos.

Información Reservada: Es la información pública cuyo acceso se limita temporalmente mediante resolución motivada, porque su divulgación puede causar un daño relevante a intereses públicos como la seguridad, la investigación de delitos o la estabilidad del Estado.

Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP): Órgano autónomo creado por la LAIP en el Salvador, encargado de velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, resolver controversias y sancionar a las instituciones que incumplan la ley.

Interés Público: Concepto que alude a los asuntos que conciernen al bienestar general de la sociedad y que justifican la intervención estatal y el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Oficial de Información Pública: Funcionario designado por cada entidad pública para recibir, tramitar y responder las solicitudes de información, este oficial es el enlace entre la institución y la ciudadanía, responsable de promover la cultura de la transparencia y garantizar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la información pública.

Rendición de cuentas: Obligación de los funcionarios públicos de informar, explicar y justificar sus decisiones y el uso de los recursos bajo su administración ante la ciudadanía y los órganos de control.

Transparencia: Principio rector de la función pública que exige a los servidores públicos actuar de manera abierta, accesible y verificable, permitiendo el escrutinio ciudadano sobre la gestión estatal.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya Osorio, L. (2019). *Interpretación y juegos del lenguaje*. Universidad Externado de Colombia.
- Aranzamendi, L. (2008) *Epistemología y la investigación cualitativa y cuantitativa en el derecho*. ADRUS.
- Aranzamendi, L. (2015) *Investigación jurídica*. Grijley.
- Asamblea Constituyente. (1983). Constitución de la República de El Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2011). Ley de Acceso a la Información Pública. Diario Oficial 70, tomo 391, de 8 de mayo de 2011.
- Ávila Linzán, L. (2012). *Teoría y praxis del precedente constitucional*. Ibáñez.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-836/2001; 9 de agosto de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-464 de 2011; 9 de junio de 2011.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-698 de 2004; 22 de julio de 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*; 19 de septiembre de 2006.
- Courtis, C. (2006). El derecho a la información como derecho fundamental. *Revista IIDH*, 43, 35-62.
- Fernández, A. (2003). *Función creadora del juez*. Abeledo-Perrot.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001a). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001b). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones constitucionales*, 15, 113-136. Disponible para consulta en <https://www.riaj.com/sites/default/files/2022-06/Derechos%20Fundamentales.pdf>.
- Florini, A. (2007). *El derecho a saber: transparencia para un mundo abierto*. Columbia University Press.
- García Manrique, R. (2012). *El valor de la seguridad jurídica*. Iustel.
- Guastini, R. (2011). *Interpretar y argumentar*. Madrid: Marcial Pons.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Instituto de Acceso a la Información Pública (2020). *Lineamiento para gestión de solicitudes de acceso a la información pública*. Instituto de Acceso a la Información Pública

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2003). *Informe sobre la libertad de expresión en las Américas: Los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. OEA.
- Urías, J. (2023). El efecto disuasorio (chilling effect) sobre el ejercicio de los derechos en nuestra jurisprudencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 305-336.
- Mejía Navarrete J. (2009) *Investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo*. UNMSM.
- Mendizábal, E. (2016). *Instituciones de transparencia en América Latina: avances y desafíos*. Fundación para el Debido Proceso.
- Moral Soriano, L. (2002). *El precedente judicial*. Marcial Pons.
- O'Neill, O. (2006). Transparency and the ethics of communication. En C. Hood y D. Heald (eds.), *Transparency: the key to better governance?* (pp. 74-90). Oxford University Press.
- Organización de Estados Americanos. (2004). *Declaración conjunta de los relatores para la libertad de expresión sobre acceso a la información y sobre la legislación que regula el secreto*. Disponible para su consulta en la dirección web siguiente: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>.
- Organización de Estados Americanos. (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva – OEA.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pastor, R. (2012). El derecho de acceso a la información: marco normativo y garantías. *Revista Latinoamericana de Derecho Público*, 28, 95-112.
- Peces-Barba Martínez, G. (1999). *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*. Universidad Carlos III de Madrid – BOE.
- Piana, R. S. y Amosa, F. M. (2018). El derecho de acceso a la información pública en la provincia de Buenos Aires. Aspectos normativos y jurisprudenciales. *Revista de Derechos en Acción*, 6, 246-277. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37729.pdf>.
- Picado, E. (2014). *Acceso a la información y órganos garantes: función y desafíos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Sagüés, N. (1998). La Corte Suprema y el control jurisdiccional de la constitucionalidad en Argentina. *Ius et Praxis*, 4 (1), 85-102.

Sagüés, N. (2006). La eficacia vinculante de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los EE.UU y Argentina. *Estudios Constitucionales*, 4 (1), 17-32.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 10-2009; 11 de marzo de 2011.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 1113-2008; 24 de noviembre de 2010.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 1-2011; 19 de diciembre de 2012.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 2-2011; 19 de diciembre de 2012.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 242-2001; 26 de junio de 2003.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 28-2015; 24 de febrero de 2017.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 301-2009; 26 de agosto de 2011.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 307-2005; 11 de junio de 2010.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 328-2007; 27 de agosto de 2008.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 356-2012; 17 de enero de 2014.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 404-2008; 19 de mayo de 2010.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 426-2009; 29 de julio de 2011.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 614-2010; 1 de febrero de 2013.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 62-2018 AC; 28 de enero de 2019.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Amparo 713-2015; 1 de septiembre de 2016.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 1-2010 AC; 25 de agosto de 2010.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 105-2014; 17 de noviembre de 2015.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 13-2012; 5 de diciembre de 2012.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 2-2022; 23 de marzo de 2022.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 21-2020 AC; 8 de junio de 2020.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 49-2011; 23 de enero de 2013.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 53-2012; 23 de enero de 2015.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 7-2012; 16 de diciembre de 2013.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 8-97; 23 de marzo de 2001.

Sala de lo Constitucional de El Salvador. Inconstitucionalidad 91-2007; 24 de septiembre de 2010.

Sala de lo Contencioso Administrativo de El Salvador. 220-2014; 17 de enero de 2017.

Secretaría de Transparencia de Colombia. (s.f) *Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción*, 16. Disponible para su consulta en la dirección web siguiente:
<https://www.ins.gov.co/Transparencia/SiteAssets/transparencia-y-anticorrupti%C3%B3n/Red%20Interinstitucional%20de%20Transparencia%20y%20Anticorrupti%C3%B3n.pdf>

Solís Espinoza, A. (2008) *Metodología de la investigación jurídico social*. FECAT E.I.R.L.

Solozábal Echavarría, J. J. (1991). La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 32, 73-114.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25025redc032073.pdf>.

Zagrebelsky, G. (2006). ¿Qué es ser juez constitucional? *Dikaion*, 15 (2), 156-171.