

2020



**Instituto de Acceso
a la Información Pública**

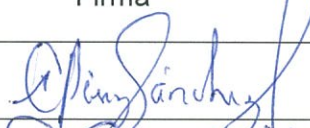
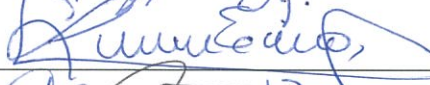



Instructivo del proceso de evaluación municipal 2020

UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Dirección: Edificio OCA CHANG. Prolongación Av. Masferrer, No. 88 Colonia San Antonio Abad, Calle al Volcán.
San Salvador, El Salvador, C.A
Conmutador: 2205-3800
www.iaip.gob.sv

 	
Elaboró: Andrea Tenorio Unidad de Evaluación del Desempeño 7 de febrero del 2020	Revisó y aprobó: 17 de febrero de 2020 Pleno Comisionados/Comisionadas IAIP

Aprobación de documento

Aprobación de comisionados/as:	Firma
Silvia Cristina Pérez Sánchez	
Claudia Liduvina Escobar Campos	
José Alirio Cornejo Najarro	
Yanira del Carmen Cortez Estevez	
Andrés Grégori Rodríguez	

Ediciones – revisiones

Edición	Revisión	Fecha de emisión	Cambios realizados

I. Marco normativo

De conformidad con lo estipulado en el apartado “C. Medición del desempeño de entes obligados”, del Modelo de evaluación del desempeño aprobado por el Pleno, que establece que para cada proceso de evaluación se elaborará un instructivo que desarrollará los aspectos específicos de cada procedimiento, detalle de las etapas del proceso y las fechas en que se realizará cada una.

De igual manera, el presente Instructivo se enmarca en las competencias que posee Instituto de Acceso a la información Pública, según lo estipulado en los Arts. 10 al 17, 40 al 44, 58 letra “I” de la Ley de Acceso a la Información Pública, así como los Lineamiento 1 y 2 para la publicación de información oficiosa y los 9 Lineamiento en gestión documental y archivos.

II. Proceso de evaluación

El proceso se realizará de conformidad con el nuevo Modelo de Evaluación de los entes obligados en el cumplimiento de la LAIP, el cual fue aprobado por el Pleno en febrero del 2020.

El mecanismo que se utilizará para la evaluación comprende 3 componentes:

1. Autoevaluación
2. Acompañamiento
3. Medición del desempeño

A. Autoevaluación

La autoevaluación es un proceso totalmente voluntario. El propósito de esta etapa es promover que las instituciones realicen un diagnóstico previo a la evaluación en el cual identifiquen los aspectos que presentan deficiencias en un momento determinado, a fin de adoptar las acciones necesarias para solventarlas previo a la evaluación.

El diagnóstico o autoevaluación institucional lo coordinan los oficiales de información y gestión documental en lo que respectivamente les corresponde, sin embargo, en los casos que lo estimen conveniente pueden hacerse acompañar de un equipo de trabajo institucional. La autoevaluación implica la utilización de los mismos instrumentos y criterios de evaluación que implementa el equipo evaluador del Instituto para cada componente a evaluar. En tal sentido, la autoevaluación deberá considerar todos los requerimientos y requisitos empleados en la medición. Como guía de este componente, se dispondrá de los instrumentos de evaluación que el Instituto utiliza para el proceso de medición, los que se mantendrán a su disposición.

Para el tema de transparencia activa, este equipo deberá verificar que la información publicada sea la actualizada según el trimestre correspondiente, de conformidad a lo establecido en el Art. 4 del Lineamiento 1 para la publicación de información oficiosa. Asimismo, deberá estar completa según lo dispuesto en los Arts. 10 y 17 de la LAIP y el Lineamientos 1 y 2 para la publicación de información oficiosa; y además en formato de texto que permita su procesamiento. Este análisis puede llevarse a cabo con la ficha de evaluación de transparencia activa que se remitirá a los Oficiales de Información, en el cual se indica el listado de la información a publicar de conformidad con lo establecido en la LAIP y lineamientos, indicando los aspectos que debe contener y la puntuación asignada a cada aspecto.

Para la gestión documental y archivos, la ficha de evaluación remitida al Oficial GDA podría utilizarse para la verificación previa del nivel de cumplimiento de la institución en esta área, ya que sobre dichos elementos es que el equipo evaluador medirá el desempeño del ente.

Al ser un mecanismo voluntario, no se incorporará en la evaluación un puntaje por la realización del mismo. De igual manera, la calificación obtenida en este diagnóstico no será validada en ningún momento por el Instituto y no influirá en la valoración que realice la Unidad de Evaluación al momento de verificar el desempeño en cada componente del ente obligado.

B. Acompañamiento

En esta etapa, el Instituto brindará apoyo técnico a los Oficiales de Información y Gestión Documental sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la LAIP y los lineamientos para la publicación de información oficiosa y los de gestión documental y archivos.

Este acompañamiento se realizará en dos momentos: previo a la evaluación y posterior a ella. El que se realice antes del proceso será facultativo, pudiéndolo solicitar las instituciones que necesiten refuerzo sobre un tema en específico. La Unidad de Evaluación del Desempeño determinará el período en el cual se brindará acompañamiento a las municipalidades, así como el mecanismo que se utilizará para tal efecto.

De igual forma, se realizarán jornadas de capacitación previo a la etapa de evaluación dirigida a todos los Oficiales de Información y de Gestión Documental y Archivos de las municipalidades incluidas en la muestra de evaluación. Dichas jornadas serán integrales, abordando el tema de lineamientos para publicación de información oficiosa, llenado de la ficha de evaluación GDA, marco normativo de la LAIP, modelo de evaluación del desempeño, guía para el uso del portal de transparencia, entre otros. Para ello, se les remitirá convocatoria de parte de la Unidad de Formación del IAIP, en el cual se les indicará el día, lugar y hora en el cual se llevará cabo la capacitación, así como aspectos metodológicos a tomar en cuenta para el desarrollo de la misma.

El que se realice luego de la evaluación, será diseñado a partir de los resultados obtenidos en el proceso. Para ello, se dividirán las instituciones en grupos según el nivel de cumplimiento de las obligaciones tanto para la publicación de información oficiosa y gestión documental y archivos. Posteriormente, se identificará cuál es el mecanismo más idóneo para brindar el apoyo a las

instituciones en el cumplimiento de la LAIP y los lineamientos emitidos por el Instituto. Todos los entes recibirán esta retroalimentación, siendo más intensivo con aquellas instituciones que a pesar de los procesos de evaluación anteriores aún poseen un bajo nivel de cumplimiento. Para ello, se elaborará un Plan de seguimiento que será presentado al Pleno de Comisionados y Comisionadas una vez se hayan identificado aquellos aspectos que requieren refuerzo, así como las acciones a tomar.

C. Medición del desempeño

En esta etapa se mide el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley de Acceso a la Información Pública y los lineamientos emitidos por el Instituto. Esta medición es realizada por la Unidad de Evaluación del Desempeño, con la colaboración de la Unidad de Gestión Documental y Archivos. Los instrumentos utilizados para realizar la evaluación serán la LAIP y su Reglamento, los 2 lineamientos para la publicación de información oficiosa, Lineamiento para la recepción, tramitación, resolución y notificación de solicitudes de acceso a la información y los 9 lineamientos de gestión documental y archivos.

Los criterios que se utilizarán serán:

Publicación de información oficiosa	Gestión documental y archivos
<ul style="list-style-type: none">● Máxima publicidad● Categorías independientes de la información oficiosa● Actualización trimestral de la información● Constancia de actualización en el portal de transparencia● Formato procesable● Información oficiosa completa y clara	<ul style="list-style-type: none">● Implementación progresiva del Sistema Institucional de Gestión Documental y Archivos (SIGDA)

La verificación de la información colocada en el portal de transparencia la realizará el personal de la Unidad de Evaluación desde el Instituto. Se les indicará a los Oficiales de Información la fecha en la cual se dará inicio la evaluación, sin embargo, los oficiales no sabrán exactamente en qué fecha se les revisará el portal de transparencia de su institución.

Para la verificación de la implementación del SIGDA, se realizarán visitas técnicas a los archivos de las municipalidades, a fin que corroborar con el Oficial GDA o Responsable de Archivo Municipal, la ficha de evaluación remitida y los medios de verificación que lo sustentan. Para realizar esta función, se requiere de la colaboración de la Unidad de Gestión Documental y Archivos del Instituto.

Con la calificación obtenida en ambos componentes, se emitirá la nota global de la institución. Se remitirá a la máxima autoridad un informe en el cual se indique el nivel de

cumplimiento de las obligaciones de transparencia en cada área, así como los hallazgos identificados en la evaluación y recomendaciones para mejorar el desempeño de la institución.

III. Proceso de cumplimiento, aplicación de sanciones

Uno de los componentes complementarios del nuevo Modelo de Evaluación del Desempeño es la aplicación de las sanciones ante infracciones identificadas en el proceso de evaluación realizado. En esta etapa se emitirá un informe en el cual se le hará de conocimiento del Pleno los incumplimientos identificados, indicando la supuesta institución transgresora, la infracción realizada, los motivos por los que se considera un incumplimiento, y los posibles responsables por la comisión de la infracción.

En ese sentido, los criterios de selección utilizados serían:

- ✓ **Reincidencia.** Cuando la institución presente incumplimientos reiterados en la publicación de información oficiosa y en la gestión documental de sus archivos. Además de los resultados obtenidos en el presente proceso de evaluación, se tomarán como insumo las evaluaciones anteriores, en el cual se ha indicado las inconsistencias identificadas en cada institución.
- ✓ **Gravedad.** Cuando la infracción a la LAIP identificada genere un riesgo que pueda afectar el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos, su autodeterminación informativa, la integridad física de las personas o la conservación de los documentos que genere la institución.
- ✓ **Existencia de intencionalidad.** Cuando existan indicios verificables o manifestaciones expresas que los incumplimientos de las obligaciones de transparencia son voluntarios de parte de la institución.

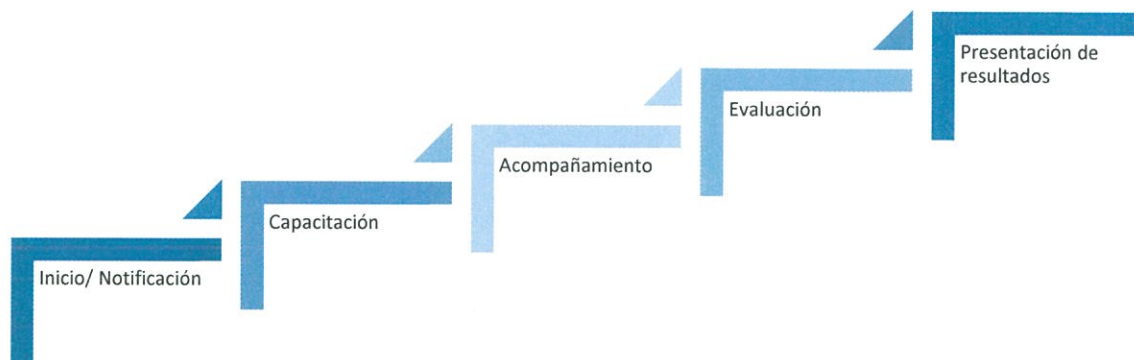
En los casos que el Pleno valore procedente el proceso sancionatorio se iniciará en estos casos de oficio, de conformidad con la facultad que posee el Instituto según lo dispone el Art. 78 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En este tema, el Art. 78 de la LAIP establece un catálogo de elementos que se deben tomar en cuenta para la graduación de la cuantía de las multas en la tramitación de procesos sancionatorios, el cual establece en el literal “a) *La existencia de intencionalidad o de reiteración en el hecho*”. Asimismo, el Art. 139 de la Ley de Procedimientos Administrativos establece los principios que deben regir la potestad sancionatoria de la Administración Pública, estipulando en el numeral 7 la proporcionalidad, en el cual se indica que para la imposición de sanciones se debe guardar una debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada. En ese sentido, y de conformidad con lo establecido en las disposiciones mencionadas, se tomarán en cuenta para la graduación de la cuantía las acciones realizadas por el ente obligado previo a la identificación de la supuesta infracción, que permitan identificar la no intencionalidad en la comisión de la infracción señalada, por ejemplo, la asistencia a capacitaciones convocadas por el

Instituto, asesorías solicitadas en el tema señalado y presentación de Plan de Mejora aprobado por la máxima autoridad.

De igual manera, en el desarrollo del proceso sancionatorio, los funcionarios señalados por la supuesta infracción podrán reconocer su responsabilidad expresa, a fin de hacer uso de la facultad proporcionada por el Art. 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos, pudiendo disminuir la cuantía de la multa a asignar.

IV. Fases del proceso y fechas



1. **Inicio.** Se enviará una notificación a los Concejos Municipales, en el cual se les hará saber a los/las titulares que su municipalidad ha sido incorporada en el proceso de evaluación que se llevará a cabo a partir del mes de febrero 2020.
2. **Notificación mecanismos de evaluación.** Se enviará por correo electrónico a los Oficiales de Información y de Gestión Documental y Archivos o Responsables de Archivo Municipal el documento “Instructivo del proceso de evaluación municipal 2020”, el cual contiene las etapas del proceso, mecanismo y criterios de evaluación para ambos componentes.
3. **Capacitación.** Se realizarán 7 jornadas de capacitación con los Oficiales de Información y Oficial de Gestión Documental y Archivos o Responsables de Archivo Municipal de todos los entes incluidos en la muestra, las cuales se llevarán a cabo entre el 17 de febrero y 17 de marzo del presente año. Las capacitaciones serán sobre el Modelo de evaluación del desempeño, los lineamientos en publicación de información oficiosa y gestión documental y archivos, generalidades de la Ley de Acceso a la Información Pública, uso de la plataforma del portal de transparencia, entre otros.
4. **Acompañamiento.** Se otorga un período para acompañar en la actualización del portal de transparencia y preparación de la ficha GDA. Las asesorías deberán solicitarse únicamente por medio de correo electrónico en el período entre el 18 de marzo y 14 de abril del 2020. Las consultas deberán ser sobre aspectos puntuales y se enviarán a la Unidad de Evaluación del Desempeño a la dirección de correo electrónica fiscalizacion@iaip.gob.sv y a la Unidad de Gestión Documental y Archivos a la dirección de correo electrónica gda@iaip.gob.sv. En este período no se emitirán informes preliminares sobre la evaluación. Una vez iniciada la etapa de medición, no se podrán realizar brindar asesorías sobre los temas a evaluar.

5. **Evaluación.** La verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y gestión documental y archivos se realizará a partir del 15 de abril del 2020. El portal de transparencia de los entes obligados se verificará en el Instituto; sin embargo, en las visitas que se realicen se verificará la accesibilidad de la Unidad de Acceso a la Información Pública y las condiciones en las cuales se encuentra. Para la evaluación del componente de gestión documental, se programarán visitas técnicas a los archivos municipales de todos los entes a evaluar, en donde se revisará lo consignado en la ficha de evaluación y los medios de verificación que la respaldan.
6. **Presentación de resultados.** Se realizará un evento público en el cual se presentarán los resultados obtenidos en la evaluación, el cual se llevará a cabo en julio 2020.

V. Elementos a tomar en cuenta

En el desarrollo de este proceso, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ En el proceso se han incluido a 110 municipalidades, de las cuales 60 corresponden a las instituciones evaluadas en el proceso anterior y 50 que han sido incorporadas por primera vez al proceso.
- ✓ Se evaluarán únicamente dos componentes: transparencia activa y gestión documental y archivos.
- ✓ Se programarán visitas a todas las municipalidades incluidas en la muestra de evaluación.
- ✓ La calificación asignada a cada institución será el promedio obtenido en cada componente.
- ✓ El acompañamiento se otorgará a través de asesorías solicitadas mediante correo electrónico a la Unidad de Evaluación del Desempeño. Las consultas realizadas deberán ser puntuales y no sobre todo el portal de transparencia o la ficha de evaluación GDA.

VI. Transparencia activa

A. Criterios de evaluación

1. Portal de Transparencia: se tomará en cuenta exclusivamente la información colocada dentro del portal de transparencia y dentro del apartado correspondiente. La información publicada de forma dispersa en el sitio web, o dentro del portal en apartados que no le correspondan no será valorada. Art. 7 inciso segundo del Lineamiento 1 para la publicación de información oficiosa.
2. Completitud: la información debe presentarse completa, de conformidad con lo requerido en los Arts. 10 y 17 de la LAIP y el Lineamiento 2 para la publicación de información oficiosa. En los casos en los cuales la municipalidad no genere la información, deberá colocarse acta de inexistencia, de conformidad al Art. 3 del Lineamiento 2 para la publicación de información oficiosa. Sin embargo, no se tomará como válido la declaratoria de inexistencia de obligaciones normativas o de cualquier otra índole que establezca la legislación vigente. La ausencia de elementos implicará la pérdida de los puntos parciales al apartado o sub

apartado al que corresponda el incumplimiento. Art. 4 inciso primero Lineamiento 1 para la publicación de información oficiosa.

3. Formato: únicamente se tomará en cuenta la información publicada en formato procesable (seleccionable) es decir aquella que pueda ser utilizada posteriormente como texto de forma electrónica. La información publicada en formato no seleccionable (imágenes o PDF imagen) implicará la pérdida total de los puntos correspondientes al apartado al que corresponda el incumplimiento, aun cuando la información sustantiva se encuentre disponible en el portal. Art. 6 inciso final Lineamiento 1 para la publicación de información oficiosa.
4. Actualización: el portal debe mostrar la información producida en el período comprendido entre febrero 2019 y enero 2020, incluida la información generada en el mes de enero. Los apartados que no muestren la información actualizada de manera trimestral hasta enero 2020, incluida la información generada en ese mes, serán evaluados como incumplimiento, salvo aquellos que la ley concede un plazo mayor para la actualización de la información. Bajo ninguna circunstancia se otorgarán puntos parciales por no presentar la información al mes requerido. Art. 4 inciso primero Lineamiento 1 para la publicación de información oficiosa.

B. Etapa de acompañamiento

Se otorgará un período de 3 semanas en el cual se podrán realizar consultas sobre los ítems específicos del portal de transparencia y la forma en la cual debe ser divulgada la información. Estos requerimientos se podrán realizar única y exclusivamente por medio de correo electrónico dirigido a fiscalizacion@iaip.gob.sv No se atenderán consultas por medio telefónico o por visitas al Instituto. Una vez de inicio la evaluación, no se atenderán consultas sobre este componente.

C. Forma de evaluación

Se elaborará un listado de todas las municipalidades incorporadas al proceso, posteriormente, se realizará un sorteo a fin de establecer el orden en el cual se realizarán las verificaciones de la información contenida en el portal de transparencia. Se les indicará a los Oficiales de Información la fecha en la cual inicia la evaluación, sin embargo, los oficiales no sabrán exactamente en qué fecha se les evaluará su portal de transparencia. No necesariamente la fecha en la que se realice la visita técnica al archivo de la municipalidad será la misma para la revisión del portal de transparencia.

Durante la revisión, se irá llenando la ficha de evaluación de transparencia activa, el cual contiene el listado de los ítems a verificar. En cada casilla, se irán incorporando los puntos obtenidos por la institución, dependiendo si la información correspondiente está actualizada, completa y en el formato requerido; por el contrario, se indicarán las inconsistencias observadas. De igual manera, en caso de identificar algún incumplimiento, se indicará si es por desactualizado, incompleto, apartado vacío, apartado inexistente o por información incongruente.

Si la información se encontrara completa respecto al período a verificar y con todos los elementos que exigen los lineamientos, pero los documentos en los cuales se hacen constar están en formato no procesable, se perderá la ponderación de todo el punto, ya que es una exigencia legal que todos los documentos pueda permitir procesar su contenido. En el mismo sentido, si los apartados del portal no reflejan información al mes de enero 2020, se tomará como incumplimiento absoluto este punto, aun cuando se haya puesto a disposición información generada en meses previos.

De igual manera, en las actas de inexistencia, se debe tomar en cuenta el período al cual hacen referencia y el tipo de información de la cual se declara que no se ha generado, de conformidad a lo estipulado en el Art 3 del Lineamiento 2 para la publicación de información oficiosa. Para ello, se debe tomar en cuenta las disposiciones del Código Municipal, a partir del Art. 115 al 117, y 125-A en adelante, las cuales regulan obligaciones municipales en el tema de transparencia. En consecuencia, no se puede declarar la inexistencia de información cuya generación es obligatoria, ya que la emisión del acta implica la aceptación de un incumplimiento legal.

La actualización tendrá una ponderación de 0.20 puntos en cada apartado, la cual se verificará de la fecha automática que arroja la plataforma, según lo determina el Art. 4 del Lineamiento 1 para la publicación de información oficiosa. Para aquellos ítems que requieran modificación trimestral, se verificarán los 4 períodos que corresponden en la evaluación, es decir abril, julio y octubre 2019 y enero 2020. Los ítems en los cuales la LAIP y los lineamientos establecen que deben actualizarse semestralmente, se verificarán 2 períodos de actualización, correspondiente a julio 2019 y enero 2020. En el caso que en el portal se advierta que la información se publicó en enero 2020, solamente se otorgará la puntuación de 1 período de actualización.

De todos los hallazgos identificados se capturarán las evidencias correspondientes, con lo cual se elaborará una carpeta por cada institución con la documentación recopilada en la evaluación.

En las visitas que se programen a las municipalidades, se verificará la accesibilidad de la UAIP dentro de la institución, así como constatar si se garantiza la confidencialidad de los usuarios que realizan solicitudes de información y las herramientas que poseen para desarrollar su trabajo.

VII. Gestión documental y archivos.

A. Criterios de evaluación

Para este componente, se evaluará el proceso de implementación del Sistema Institucional de Gestión Documental y Archivos (SIGDA) en la institución. Esto se verificará de conformidad con los 9 lineamientos en gestión documental y archivos emitidos por el Instituto. Para ello, la ficha de evaluación que se remita a los Oficiales GDA indicará la puntuación de cada apartado y los elementos que se verificarán en cada uno de ellos. Para ello, se enviará a los Oficiales de Gestión Documental y Archivos, de las municipalidades, o quien haga sus veces, la ficha de evaluación, la

cual debe ser llenada y remitida al Instituto, junto con los medios de verificación correspondientes. Esta ficha y las evidencias deberán remitirse a más tardar el día 14 de abril a las 4:00 pm al correo fiscalizacion@iaip.gob.sv. La no remisión de la ficha en el período establecido, ocasionará que este componente se evalúe como incumplimiento absoluto.

B. Etapa de acompañamiento

Se otorgará un período de 3 semanas en el cual se podrán realizar consultas sobre los campos de la ficha de evaluación de gestión documental. Estos requerimientos se podrán realizar única y exclusivamente por medio de correo electrónico dirigido a la Unidad de Gestión Documental y Archivos a la dirección gda@iaip.gob.sv. No se atenderán consultas por medio telefónico o por visitas al Instituto. Una vez de inicio la evaluación, no se atenderán consultas sobre este componente.

C. Procedimiento de evaluación

Se realizarán visitas técnicas a los archivos de todas las municipalidades que se encuentran en la muestra de evaluación, para lo cual se enviará notificación previa a los oficiales, en el cual se les indicará el día de la visita. En ellos, se revisará la ficha de evaluación remitida por el Oficial GDA y se recopilarán los medios de verificación que sustenten lo consignado en ella. De toda la evidencia se formará un expediente por cada institución.

Asimismo, es indispensable que al momento de realizar la visita de evaluación, además del Oficial GDA, se encuentre presente el Secretario Municipal o jefatura inmediata. Se levantará un acta de la inspección realizada, la cual será firmada por los presentes en la revisión de la ficha de evaluación. Dicho documento será incorporado al expediente de cada institución.

VIII. Notificación de resultados

Previo a la realización del evento público en el cual se den a conocer los resultados del proceso de evaluación, se remitirá a los Oficiales de Información y de Gestión Documental y Archivos el instrumento técnico en el cual consta la calificación asignada a cada componente, así como los comentarios sobre los hallazgos identificados en el transcurso de la evaluación.

Los oficiales podrán remitir dudas o consultas sobre los instrumentos técnicos al correo fiscalizacion@iaip.gob.sv, en el cual se solventarán las inquietudes, en el plazo de dos días hábiles posteriores al envío. Sin embargo, dicha acción no debe considerarse como una revisión a la calificación asignada, ya que no constituye un recurso en el proceso de evaluación.

El día que se divulgue de manera oficial los resultados del proceso, se remitirá el informe ejecutivo a la máxima autoridad de todas las instituciones que fueron evaluadas.

IX. Plan de seguimiento

Luego de finalizado el proceso de evaluación, el Instituto diseñará un mecanismo para brindar el apoyo requerido a las municipalidades en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Para ello, a partir de los resultados obtenidos, se identificarán aquellos aspectos que requieren mayor refuerzo, tanto en el tema de publicación de información ofensiva como en el de gestión documental y archivos. Las acciones a tomar dependerán de los hallazgos identificados. Para ello, se les remitirá posteriormente una nota a los Concejos Municipales en el cual se explique la finalidad del plan y cómo se ejecutará, notificando a cada Oficial de Información y de Gestión Documental y Archivos en qué grupo se ha colocado su institución y cuál será el mecanismo que se implementará.