

ALIANZA REGIONAL POR LA LIBERTAD DE  
EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

DIA INTERNACIONAL DEL SABER  
28 de septiembre de 2009

“SABER MAS”

INFORME REGIONAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

<b>Tema</b>	<b>Página</b>
Presentación	<b>4</b>
Estructura y Metodología del Trabajo	<b>6</b>
Formato de Encuesta	<b>8</b>
 <b>PARTE I.</b>	
Reseña	<b>10</b>
1. Derecho de Acceso a la Información en Argentina	<b>12</b>
2. Derecho de Acceso a la Información en Bolivia	<b>15</b>
3. Derecho de Acceso a la Información en Chile	<b>18</b>
4. Derecho de Acceso a la Información en Colombia	<b>23</b>
5. Derecho de Acceso a la Información en Costa Rica	<b>25</b>
6. Derecho de Acceso a la Información en Ecuador	<b>27</b>
7. Derecho de Acceso a la Información en El Salvador	<b>29</b>
8. Derecho de Acceso a la Información en Guatemala	<b>34</b>
9. Derecho de Acceso a la Información en Honduras	<b>36</b>
10. Derecho de Acceso a la Información en México	<b>39</b>
11. Derecho de Acceso a la Información en Nicaragua	<b>40</b>
12. Derecho de Acceso a la Información en Panamá	<b>44</b>
13. Derecho de Acceso a la Información en Paraguay	<b>48</b>
14. Derecho de Acceso a la Información en Perú	<b>51</b>
15. Derecho de Acceso a la Información en República Dominicana	<b>52</b>
16. Derecho de Acceso a la Información en Uruguay	<b>61</b>
17. Derecho de Acceso a la Información en Venezuela	<b>63</b>

## PARTE II.

IMPLEMENTACIÓN del ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA - “El Acceso a la Información Pública en América Latina”:Realidad, Oportunidades y Desafíos

*Edison Lanza, Moisés Sánchez*

66

SUJETOS OBLIGADOS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN – “El derecho de acceso a la información también obliga al Poder Judicial”

*Katya Salazar, Mirte Postema*

71

## PRESENTACIÓN

Karina Banfi

La Alianza Regional para la Libertad de la Expresión e Información es una coalición regional constituida por organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, Sudamérica, México, Estados Unidos y República Dominicana dedicadas a defender y promover libertad de expresión y el acceso a la información pública en la región. En el Día Internacional del Saber 2009 presentamos el resultado del esfuerzo conjunto y coordinado de los miembros, para mostrar el estado actual del acceso a la información en los países en los que actúan. Estamos convencidos de que la acción colectiva y el apoyo mutuo son una herramienta clave para avanzar en la consolidación del derecho de acceso a la información.

Esta coalición se creó como un mecanismo de interrelación entre la sociedad civil, la OEA y los gobiernos latinoamericanos. La Alianza se constituyó como un foro de la sociedad civil para debatir los logros y los obstáculos en la libertad de la expresión y el acceso a la información pública. Hoy es un punto de encuentro para analizar las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas entre organizaciones, a fin de proponer y recomendar estrategias y metodologías comunes para investigar, capacitar y promover la libertad de la expresión e información en la región.

En el Día Internacional del Saber 2009 debemos revalidar que el Derecho del acceso a la información tiene su raíz en la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos). Esto implica, como ha quedado plasmado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la realización del derecho se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Este derecho resulta clave para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos de gobierno. Las implicaciones del derecho al acceso a la información se han extendido a la transparencia de la gestión pública a nivel mundial. En efecto, la obligación de los estados quedó establecida en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 10 y 13), que llama a los Estados a adoptar procedimientos y reglamentaciones que permitan que todos los organismos públicos brinden información de sus actividades.

Este informe se propone proveer de datos precisos que sirvan para tomar conciencia del desarrollo del derecho en nuestros países, y de lo que aún resta recorrer.

Queremos agradecer la participación de cada una de las organizaciones de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información y la excelente predisposición para con las ideas e iniciativas que se han tenido en este trabajo. De esta manera queda demostrado el carácter estratégico del trabajo conjunto que posee esta coalición. A cada organización que ha participado con su conocimiento y análisis acerca de la realidad local y específica, muchas gracias.

Las organizaciones de la Alianza Regional son:

1. Acción Ciudadana (AC), Guatemala
2. Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), El Salvador
3. Asociación Nacional de la Prensa (ANP), Bolivia
4. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina
5. Centro de Archivos y Acceso a la Información (CAInfo), Uruguay
6. Comité por la Libre Expresión (C-Libre), Honduras
7. Consejo Nacional de Periodismo (CNP), Panamá
8. Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), Honduras
9. Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), República Dominicana
10. Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), Estados Unidos
11. Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), Colombia
12. Fundación Prensa y Democracia (PRENDE), México
13. Fundación Pro Acceso, Chile
14. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador
15. Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH), Nicaragua
16. Fundamedios, Ecuador
17. Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), Paraguay
18. Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), Costa Rica
19. Instituto Nicaragüense de Estudios Humanísticos (INEH), Nicaragua
20. Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), Perú
21. Participación Ciudadana (PC), República Dominicana
22. Transparencia Venezuela, Venezuela
23. Trust for the Americas (OEA), Estados Unidos

## ESTRUCTURA Y METODOLOGIA DEL TRABAJO

Edison Lanza, Director Ejecutivo CAInfo, Uruguay  
Moisés Sánchez Riquelme, Director Ejecutivo Pro Acceso, Chile

Desde la Alianza para la Libertad de Expresión e Información pretendemos presentar este año, en el Día Internacional del Saber 2009, un panorama actualizado del Estado de situación del acceso a la información pública en la región y los nuevos desafíos que enfrenta.

En lo sustancial, el presente informe comporta el inicio de un diagnóstico para la elaboración de una agenda posterior al caso Claude Reyes Vs. Chile. Es una percepción generalizada que el reconocimiento del Derecho al Acceso a la Información Pública se encuentra, con excepciones, consolidado en la región, ya sea desde el sistema interamericano de derechos humanos, como por parte de los distintos Estados. Esto sin perjuicio, de que los procesos de aprobación de leyes con alcance nacional y que respeten los estándares más exigentes en materia de acceso a la información pública, se encuentre en distintos estadios según cada Estado. No obstante unos 10 países de América Latina cuentan con leyes de acceso de competencia nacional, al menos dos cuentan con decretos que obligan al Poder Ejecutivo y la administración central, y los restantes reconocen el Derecho a la Información en sus constituciones, que a su vez reconocido en la práctica jurisprudencial.

El increíble movimiento por la libertad de expresión y el derecho a la información que se extiende por toda la región desde hace varios años, no nos debe conformar o detener en la etapa de reconocimiento. Para los países que lograron el reconocimiento del derecho, para los países que avanzaron y ya están en etapa de implementación, y aún para aquellos que por razones circunstanciales aparecen más rezagados, el punto es no abandonar a la criatura recién nacida. El acceso puede convertirse en una herramienta transformadora, para lo cual antes hay que ayudar a cambiar las prácticas estatales y lograr que el DAI llegue a los ciudadanos.

Este informe, presenta una visión novedosa sobre el Acceso a la Información en la región. En efecto, el tema central no es tanto lo normativo, sino lo cultural. ¿Estamos venciendo al secretismo? ¿Cómo reacciona el Estado asediado por una herramienta poderosa como lo son las leyes de acceso? ¿Cuáles son los obstáculos que enfrenta el empoderamiento ciudadano? ¿Si tenemos leyes y tribunales administrativos, se cumplan los fallos que obligan al Estado a revelar información? Estas preguntas, y seguramente otras que faltan en esta lista, son las que tenemos que responder para generar la nueva agenda de la implementación del acceso a la información en la región.

Para ello, pensamos en una metodología para coleccionar información en base a las capacidades que cada organización miembro tiene instaladas en su respectivo país. Se trata de una encuesta básica, de percepciones sobre los avances y obstáculos que el acceso a la información Pública encuentra en la

región. No es sorprendente, pero vale la pena destacar la excelente capacidad de trabajo y el conocimiento de la realidad que todas las organizaciones consultadas mostraron, revelando así, la enorme potencialidad y proyección que tiene esta Coalición.

El diseño del sistema de recolección tiene objetivos de carácter cualitativo, intenta determinar el estado de la cuestión en cada país y dar una descripción de sus elementos básicos. Para ello, se basa en la recolección de la información volcada por las organizaciones en las respuestas a un cuestionario único, que permite tener una perspectiva comparativa.

Este informe contiene dos partes. Una provee los datos de cada país (PARTE I), que componen el rompecabezas de la situación actual del derecho al acceso en la región. La otra (PARTE II) realiza consideraciones analíticas sobre el estado de este derecho.

En la primera parte se vuelcan los datos concretos y los análisis focalizados en la realidad que se vive en cada uno de los países en los que se desempeñan las organizaciones de la Alianza Regional. Contiene también una reseña de la información recolectada. No es un documento homogéneo, sino que desea plasmar la dinámica propia de las organizaciones y culturas americanas tan similares y tan distintas. Cuenta con una disparidad en los estilos y miradas, pero, irónicamente, con una semejanza en las conductas de los poderes públicos.

La segunda parte contiene dos documentos. El primero es un análisis detallado de la situación regional y los desafíos que se enfrentan. Para este documento, la información de los países fue analizada con el fin de producir un estudio con perspectiva regional, sobre las oportunidades que existen y los desafíos por venir. El otro documento analiza el problema de los sujetos obligados, en particular la situación de los poderes judiciales en cuanto al cumplimiento del derecho de acceso.

Para finalizar, queremos dar gracias a todos los miembros de la Alianza Regional que, entregando parte de su tiempo de manera desinteresada, hicieron posible este proyecto. En especial, queremos agradecer a Karina Banfi por la gestión y comunicación realizada con las distintas organizaciones, y el esfuerzo de llevar adelante la sistematización documental, así como a todos aquellos que colaboraron en la reflexión de este documento, particularmente Darío Soto y Katya Salazar.

Formato de la encuesta que se usó para recolectar la información

**“DIA MUNDIAL DEL ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA”  
UNA PUESTA A PUNTO DEL ESTADO DEL ARTE EN LA REGION**

**Instrucciones para completar el cuestionario:**

El objetivo de esta propuesta es tener un relato de parte de las organizaciones de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información en cada país para desarrollar un informe sobre el estado del arte en la región sobre acceso a la información pública.

Las preguntas de este cuestionario son a modo de guía para desarrollar un breve relato de la situación del acceso a la información en su país. Cada pregunta contiene un indicador clave que determinará el estado de situación actual sobre el acceso a la información.

Pretende que pueda realizar un breve artículo considerando estas preguntas. No hay límite de espacio.

País:

Organización:

Cuestionario

1- ¿Qué mecanismo jurídico puede utilizar en su país cualquier persona que pretenda acceder a información pública?

2- ¿Ese mecanismo es efectivo y permite acceder a la información de modo oportuno? ¿Hay alguna clase de discriminación de acuerdo al solicitante?

3- Conforme a los relevamientos que ha hecho su organización, ¿cómo funcionan las herramientas legales disponibles en la práctica? ¿Se conoce que porcentaje de peticiones quedan insatisfechas?

4- ¿Qué obstáculos institucionales se le presentan en su país al derecho de acceso a la información?

5- ¿Qué obstáculos culturales se le presentan en su país al derecho de acceso a la información?

6- ¿Hay un mecanismo de revisión independiente o judicial especial para resolver los conflictos entre particulares y el Estado en materia de acceso a la información? ¿Cuenta someramente como funciona?

7- ¿Sus decisiones tienen efectos vinculantes? Y en su caso, ¿esas decisiones se cumplen efectivamente?



## PARTE I.

## RESEÑA

**Trust for the Americas**

Darío Soto

Esta parte del informe recoge las percepciones, experiencias e investigaciones desarrolladas por organizaciones 17 países de toda la región en el tema de acceso a la información. El mismo se basa en consideraciones teórico prácticas, ya que combina el conocimiento y análisis por parte de las organizaciones de la legislación existente sobre la materia, con la realidad diaria de la aplicación de las normas.

- Todos los países coinciden con la existencia, de algún mecanismo jurídico disponible para aquellas personas que pretenden acceder a la información pública. Estos mecanismos varían desde la consagración constitucional del derecho sea como uno de naturaleza autónomo, o enmarcado dentro del derecho de petición o de libertad de expresión; pasando por la existencia de leyes de acceso a la información y/o transparencia que prevén específicamente el reconocimiento del derecho de acceso y las condiciones para su ejercicio; hasta ordenanzas de carácter provincial o municipal que le reconocen.
- En la mayoría de los países se coincide en que no existe discriminación contra los solicitantes, al igual que los procedimientos generalmente son sencillos pudiendo ser escritos e incluso orales presentados por cualquier persona sin que sea requerido obrar mediante abogado. Se reconoce la existencia de términos concretos bajo los cuales deben los funcionarios responder ante los pedidos de acceso y criterios establecidos en cuanto a las causales de reserva.
- La efectividad de estas herramientas varía de acuerdo al país. Existe coincidencia en casi todos los países en reconocer como obstáculos institucionales al ejercicio del derecho, la falta de capacitación de los funcionarios públicos, la falta de voluntad política para implementar las disposiciones de acceso a la información en determinadas dependencias estatales, así como la ausencia de recursos financieros para crear y posteriormente mantener las oficinas de información en diferentes entes. En otras situaciones, la situación política del país hace totalmente nugatorio el derecho.
- En el caso cultural, persiste la filosofía del secretismo en muchas instancias gubernamentales, así como la resistencia burocrática al cambio e introducción de leyes de acceso a la información. De parte de los ciudadanos, no hay educación ni suficiente difusión de las disposiciones existentes, lo cual hace que en muchos países el tema continúe siendo de dominio de abogados y periodistas aun cuando en principio el acceso se presume de todos los ciudadanos. En Paraguay se da cuenta todavía de una cultura “autoritaria y antidemocrática” de muchos funcionarios lo cual impide acceder a la información y genera prevenciones en aquellos interesados en solicitarla.

- En la mayoría de los países se cuenta con la posibilidad de revisión independiente, sea mediante la existencia de órganos autónomos como es el caso de Chile, o de acudir a la jurisdicción constitucional, ordinaria o contencioso administrativa, como ocurre en otros. El tipo de acción también varía según el país, destacándose la acción de acceso a la información en Uruguay, y el uso de la acción de tutela o amparo en otros lugares.
- Por lo general de estos cuerpos u órganos independientes son vinculantes para las partes, obligando al ente gubernamental a entregar la información y creando un precedente para dicha Institución.

## **1. Derecho de Acceso a la Información en Argentina**

### **Asociación Por los Derechos Civiles (ADC)**

María Julia Giorgelli

Emelina Alonso

Mercedes Davico

Roberto Amette

La condición de Estado Federal, hace que para la Argentina no sea factible dar una respuesta unívoca a esta pregunta. El hecho de que el derecho de acceso a la información se encuentre reconocido en la Constitución Nacional y en diversos Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, que se incorporaron al ordenamiento jurídico nacional con jerarquía constitucional implica, desde un punto de vista teórico, la existencia de un piso mínimo de ejercicio del derecho. En atención a lo explicitado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública varía de provincia a provincia (e incluso de Municipio en Municipio) en función de la existencia y la calidad de la normativa existente. Sin perjuicio de ello dada la normativa constitucional vigente se entiende que no existe ningún tipo de imposibilidad de utilizar un mecanismo formal de pedido de información mediante una nota escrita de modo sencillo. Este mecanismo se encuentra regulado por el Decreto 1172/03 que permite a las personas acceder a información pública en manos del Poder Ejecutivo Nacional. Mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, lo es en la Ley 104, que garantiza el Derecho de Acceso a la Información Pública en manos del Estado de la Ciudad de Buenos Aires, incluyendo tanto al Poder Ejecutivo, como al Legislativo y al Judicial de la Ciudad.

Por otra parte, existen en la actualidad 12 Provincias con normativa que garantiza del Derecho de Acceso a la Información Pública, de las cuales 4 (Entre Ríos, Misiones y Salta) son decretos, razón por la cual se encuentran limitadas al Poder Ejecutivo y 8 (Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) son Leyes.

Las situaciones son dispares y por diversos motivos. En el marco del Decreto 1172/03 puede decirse que resulta efectivo en el mayor número de los casos, si bien aún falta mucho por hacer se entiende que la existencia de dicha normativa y las tareas realizadas por la autoridad de aplicación conforman un punto de partida clave para el desarrollo del Derecho de Acceso a la Información. Respecto de los plazos vale destacar que la norma prevé un plazo breve (10 días hábiles administrativos) y si bien ello hace que normalmente se haga uso de un período de prórroga (10 días hábiles administrativos) finalmente en gran porcentaje de los casos la información se recibe y lo es en forma oportuna. El Decreto 1172/03, regula el Derecho de Acceso a la Información de forma amplia en lo que se refiere a legitimación activa y legitimación pasiva del derecho; sin embargo no hay dudas que los alcances de un Decreto suelen ser limitados. Así, cualquier persona, sea esta física o jurídica, tiene derecho a recibir información de parte de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. Resulta una buena contribución al funcionamiento del

Reglamento, la existencia de los llamados Enlaces de Acceso a la Información. Estos, son funcionarios con la tarea específica de tramitar y realizar un seguimiento a los pedidos de información en el ámbito del organismo en que desempeñen funciones y si bien no son los encargados de elaborar las respuestas, contribuyen de gran manera al seguimiento de los pedidos y a la relación con el ciudadano peticionante.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley 104 se adapta a los estándares internacionales en la materia y por lo tanto no realiza discriminación alguna para acceder a la información, a la vez que obliga a la entrega de información a cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sin embargo su funcionamiento o aplicación efectiva resulta deficiente.

Es posible mencionar la existencia de normativa que sí realiza discriminación de acuerdo al solicitante, así la Ley 12.475, de la Provincia de Buenos Aires, también discrimina a los solicitantes en tanto solo otorga derecho a acceder a información pública a quien posea un interés legítimo en la misma. Y otro caso de restricción (aunque por otro motivo) es el que se da en la Ley 4.444 de la Provincia de Jujuy en donde el derecho a acceder a información pública en manos del Gobierno de la Provincia queda restringido a las personas con residencia en la Provincia de Jujuy.

Si bien no contamos con mediciones actualizadas la experiencia nos indica que la mayoría de los incumplimientos en el marco del PEN y la Ciudad, provienen de demoras en el cumplimiento de los *plazos* y en la *calidad* de las respuestas. Más allá de ello si hubiera que comparar, en el ámbito del Estado Nacional hay menos trabas burocráticas ello favorece el ejercicio del derecho. En la Ciudad por ejemplo, los pedidos de información son centralizados por el organismo de aplicación de la Ley 104, lo que según nuestra opinión restringe los lugares en donde se presentan los pedidos de información. Asimismo, en la Ciudad de Buenos Aires, surgen problemas al momento de la notificación de la respuesta, en oportunidades hay que trasladarse al organismo requerido a recibir/obtener la información existiendo también restricciones horarias para hacerlo. Entendemos que estas dificultades se dan porque no existen en el ámbito local funcionarios capacitados o responsables de dar curso a este tipo de pedidos.

En el ámbito del Ejecutivo Nacional, en donde, salvo casos particulares en donde el volumen de información es muy grande, la respuesta es remitida a la dirección que el solicitante indica.

En lo que se refiere al funcionamiento de la ley 12.475 de la Provincia de Buenos Aires, y a su Decreto reglamentario 2549/04, el funcionamiento resulta deficiente. La gran mayoría de los pedidos de información no son respondidos o

lo son en forma incorrecta, más allá de un incumplimiento absoluto de los plazos legales.

Las causales de obstáculos institucionales son múltiples.

Una de ellas es la falta de regulación en la materia, ya que si bien, como mencionamos en este cuestionario, existe legislación que regula el derecho de acceso a la información pública, una mayoría de las provincias no cuentan con normas sobre el tema. Asimismo, muchas de las existentes, son Decretos, que por su propia naturaleza se aplican a los poderes ejecutivos, razón por la cual no es posible acceder a información en manos de los otros poderes del Estado. Por otro lado, no existe una adecuación total de la legislación a los estándares internacionales. Esto resulta claro cuando se observan normas que requieren interés legítimo para obtener información o acreditación de ser residente en un determinado lugar, etc. Otros aspectos se deben a la mala conservación de la información o documentación, ya que no siempre los archivos se encuentran en buen estado y ello impide la entrega de información requerida. Otra causa sería la falta de capacitación de los funcionarios en la temática y el trabajo descoordinado entre las áreas entre otras.

Los obstáculos culturales son otra causa que impide un pleno ejercicio del derecho. Como se adelantó, la falta de difusión del derecho de acceso a la información pública o la inexistencia de formación universitaria tanto en las carreras de derecho como en el periodismo dificultan visualizar a la “información” como derecho. Ello implica que los funcionarios desconozcan el tema y tienen una fuerte tendencia a considerar la información en sus manos como propia y no como patrimonio de la comunidad. Del mismo modo los ciudadanos no hacen un adecuado ejercicio del derecho.

En el Decreto 1172/03 se prevé en forma específica la posibilidad de accionar judicialmente en el caso de la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, parcial o inexacta. En esos casos se considera denegada la información quedando habilitada la vía judicial para accionar por el incumplimiento; la vía prevista para accionar judicialmente en caso de denegación de información o de respuesta ilegítima, es la del amparo, remedio judicial incorporado a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. Mediante este instrumento, la solicitud de información se resuelve en forma expedita, al menos en relación con la duración que puede conllevar un juicio ordinario. La misma solución a conflictos por denegación o respuestas ilegítimas a pedidos de información da la Ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires.

Las decisiones judiciales tienen carácter vinculante.

Sin embargo pueden darse casos dónde sea necesario pedir sanciones pecuniarias para los funcionarios que la incumplen o bien realizar un juicio separado para efectivizar la misma, se trata del inicio de procesos judiciales de *ejecución de sentencia*. Este último es el caso “ADC c/ INDEC s/amparo” en donde si bien hubo una resolución judicial que aun no ha sido cumplida por el Estado, pero sobre cuya ejecución se está trabajando.

## 2. Derecho de Acceso a la Información en Bolivia

### Asociación Nacional de la Prensa (ANP)

Juan Javier Zeballos

Existen dos decretos supremos, uno de 2005 y el otro de 2009, puede ser usada por cualquier persona para acceder a la información pública, pero eso no sucede en los hechos.

Bolivia no tiene una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Hay un proyecto que está archivado desde hace dos años en la Cámara de Diputados.

#### Decreto Supremo 28168

- Fue aprobado por el gobierno de Carlos Mesa, el 17 de mayo de 2005.
- Garantiza el acceso a la información a todas las personas solo en el Poder Ejecutivo, a nivel central descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria.
- Las excepciones: “aquella información que con anterioridad a la petición y de conformidad a leyes vigentes se encuentre clasificada como secreta, reservada o confidencial y es la “relativa a la seguridad interior o exterior del Estado que será levantada por orden de autoridad competente o transcurridos veinte (20) años desde el momento del hecho generador de la información.
- Establece el acceso directo a través de las páginas Web de las instituciones públicas.
- El acceso indirecto: Los peticionantes solicitarán la información de manera verbal o escrita a la Unidad de Información. La información será respondida en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, salvo caso de negativa justificada.
- 
- En caso de Negativa indebida o falta de respuesta o restricción ilegal al derecho a la información, el peticionario podrá quejarse ante la autoridad superior competente o al Defensor del Pueblo, o hacer uso de los recursos constitucionales, judiciales a través del Ministerio Público y administrativos vigentes en el ordenamiento jurídico
- Las sanciones: Los servidores que incurran en negativa indebida, puede ser pasibles incluso a responsabilidad penal por el delito de incumplimiento de deberes.

#### Decreto Supremo 0214

- Fue aprobado por el gobierno de Evo Morales el 22 de junio de 2009.
- Aprueba la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (PNT) en los cuatro órganos (poderes) del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral).
- Define que el responsable de la implementación, coordinación, seguimiento y evaluación de la ejecución de esta política es el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

Su efectividad y oportunidad no han sido probadas porque, con excepción de un solo medio de comunicación, no se sabe que se hubiera utilizado los decretos por personas jurídicas o individuales. Tampoco se ha probado si existe o no discriminación.

Las herramientas legales disponibles no han sido probadas o se desconoce que hubieran sido probadas. No se ha encontrado ni un solo proceso por ese tema en la Defensoría del Pueblo. El único medio de comunicación, el diario Los Tiempos, de la ciudad de Cochabamba, ha utilizado el Decreto 28168. Envié solicitudes de información a la Alcaldía de Cochabamba, a la Prefectura del Departamento y a la Policía. La única institución que dio una respuesta favorable, y entregó la información requerida, fue la Alcaldía, en al menos dos ocasiones. Las otras dos instituciones no respondieron y el diario no insistió ni apeló a ninguno de los niveles que establece el decreto para lograr respuestas.

El mayor obstáculo institucional es la negativa de los funcionarios públicos a suministrar información, especialmente aquella relacionada con temas conflictivos o urticantes que maneja la institución pública.

Las solicitudes verbales, en temas como los señalados, son rechazadas por funcionarios responsables de los departamentos de comunicación, que evaden su responsabilidad pidiendo a los interesados que cualquier solicitud deben formularla por escrito a la autoridad principal, haciendo caso omiso de la norma.

Las propias máximas autoridades se niegan a dar información a solicitudes verbales y como los solicitantes desconocen los procedimientos, quedan sin la información.

Los casos de negativa injustificada son frecuentes y se producen en todas instituciones públicas a las que se les pide información potencialmente comprometedoras. Pero los solicitantes no hacen nada más por obtener respuestas oficiales. Los periodistas, por ejemplo, se dedican a buscar información de fuentes subterráneas e informales, que no siempre son creíbles o, simplemente, se resignan a no tenerla o a que alguna fuente estatal desencantada o con conciencia ética, dé la información correcta a costa de perder su cargo.

Ese fue el caso de un sonado caso de contrabando, que involucró al ministro más influyente del Gobierno boliviano, denunciado por el presidente de la Aduana Nacional. El presidente de la aduana fue destituido, a su esposa, desconocidos la golpearon, le reventaron un ojo y el ministro sigue disfrutando de su cargo e influencia y los supuestos contrabandistas, siguen dedicados al transporte de mercadería.

Los funcionarios públicos tampoco conocen la norma y como el que nada sabe nada teme, no tienen temor a negarse a informar.

La ONG Capacitación y Derechos Ciudadanos (CDC) trabaja en acceso a la información. Según el ministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, ésta ONG colaboró en la socialización del proyecto de Ley. Sin



embargo, no se conocen concretamente, trabajos que haya realizado en el último tiempo.

Sobre el seguimiento a la Cumbre de Atlanta, la ONG señala que el Gobierno pretende “promover una participación ciudadana más activa a través de un control social efectivo” y que la aprobación de una ley de acceso a la información garantizará “definitivamente” su ejercicio.

Pero los sitios Web de la mayor parte de las instituciones públicas del país no tienen la información mínima establecida en el decreto de 28168. Ello se suma a que la mayor parte de la población carece de computadoras y acceso a internet.

La ANP trabaja actualmente en un proyecto para promover, entre los periodistas, la utilización de los decretos de acceso a la información y de los recursos legales en caso de negativas injustificadas.

La ANP tiene el propósito de crear una Unidad de Vigilancia y Monitoreo del Acceso a la Información en Bolivia, que, por un lado, difunda a través de talleres y seminarios para periodistas de todo el país las ventajas de utilizar los decretos y, después, que por otro, vigile su cumplimiento por parte de los funcionarios públicos. Para ello, se está buscando el financiamiento apropiado.

El mayor obstáculo cultural es que la sociedad boliviana desconoce la existencia de los decretos o carece de confianza en su efectividad.

Por eso no existe una conciencia real, incluidos los periodistas, de las normas vigentes. El boliviano lee poco, se informa poco y por lo tanto, es muy fácil que un funcionario público lo deje sin argumentos cuando le niega una información.

Los únicos mecanismos independientes son la Defensoría del Pueblo y, cuando ésta no actúe, está el Ministerio Público. Pero hasta ahora, no tuvieron oportunidad de conocer sin ningún litigio al respecto.

En el marco del decreto supremo de 2005, hay sanciones y las decisiones de la justicia deberían tener efectos vinculantes. Pero no hubo ningún caso que hubiera llegado a esa u otras instancias.

## 2. Derecho de Acceso a la Información en Chile

### FUNDACION PROACCESO

Moisés Sánchez Riquelme  
Diego Correa Pereira

*“El hombre es capaz de  
rectificar sus equivocaciones  
por medio de la discusión y  
la experiencia” John Stuart Mill*

### Introducción.

Los ciudadanos de una democracia son la fuente de autoridad del poder político y tienen derecho a ser informados de las decisiones de ese poder. La información genera opinión, y un control ciudadano de la autoridad estatal. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, que en nuestro país ha tenido un desarrollo creciente. No fue hasta el 19 de septiembre de 2006, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que Chile debía modificar su legislación para asegurar adecuadamente la garantía general de libertad de expresión.

El caso *Claude Reyes vs. Chile*, es el primer fallo de una corte internacional que establece de forma expresa un derecho a la información como un derecho incluido en la libertad de expresión: *“La Corte estima que 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”*.

El establecimiento del artículo 8º de la Constitución Política de la República de Chile, a partir de la reforma constitucional del año 2005, que reconoce el principio de publicidad, entendido como un deber para el Estado, sumado al reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental implícito contenido en la libertad de opinión e información garantizada en el artículo 19 número 12<sup>01</sup> de la Constitución, fueron un buen preludeo para la publicación de la nueva Ley de Acceso a la Información, Ley N° 20.285 –en adelante LAIP–, entrada en vigencia el 20 de abril del año en curso. Cualquier persona que pretenda acceder a información pública puede hacerlo a través de la LAIP, que regula el principio de transparencia de la función pública, y el derecho de acceso a la información del Estado. El principio de no discriminación<sup>2</sup> permite a cualquier persona solicitar información a la Administración y sus órganos en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud. Los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos

---

<sup>1</sup> Sentencia Tribunal Constitucional Rol N°634-2006 fallada el 9 de Agosto de 2007, “Lean Casas y otros con Director Nacional de Aduanas” p.12.

<sup>2</sup> Artículo 11 letra G LAIP.

más amplios posibles, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales<sup>3</sup>.

A continuación, analizaremos el escenario de la puesta en marcha de la LAIP, abordando los mecanismos jurídicos que tienen las personas para hacer efectivo este derecho fundamental. Luego, analizaremos cómo ha sido asimilada esta ley por los destinatarios, desde el punto de vista institucional y del Consejo. Por último, comentaremos dos fallos del Consejo que han tenido un alto interés público por su relevancia jurídica.

## **Procedimiento.**

La LAIP complementada por su Reglamento, contempla mecanismos jurídicos que garantizan la efectividad del derecho de acceso a la información. Esta ley estipula rutas formales de petición que pueden ser divididas en dos grandes instancias, a saber, la Administrativa y la Judicial. En cuanto a la primera, se compone de una *Faz* de petición ante el órgano o servicio público y de una segunda *Faz* de reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia -en adelante Consejo-. En lo que respecta a la vía Judicial, está constituido por el llamado Reclamo de Ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Justicia.

Refiriéndonos a la vía administrativa, en lo que atañe a su *faz* de petición ante el órgano o servicio público, el artículo 12º de la LAIP, reconoce la posibilidad de hacer la solicitud por escrito o por los sitios electrónicos. La autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado requerido, deberá pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, pudiendo ser extendido excepcionalmente por diez días hábiles más<sup>4</sup>. A su vez, la LAIP estipula la obligación de notificar a terceros cuando la información requerida pueda afectar sus derechos<sup>5</sup>. En caso de no deducirse oposición se entenderá que el tercero accede a la publicidad de la información. Una vez vencido el plazo para la entrega de información o denegada la petición<sup>6</sup>, comienza a operar la *faz* de reclamo o amparo ante el Consejo<sup>7</sup>. Dentro de las facultades del Consejo está la de resolver reclamos por rechazo o denegación de información. La reclamación deberá presentarse dentro del plazo de quince días y deberá indicar claramente la infracción cometida y los hechos que la configuran, acompañando medios de prueba que justifiquen. Las partes involucradas podrán hacer sus descargos en un lapso de diez días, pudiendo el consejo de oficio o a petición de parte recibir antecedentes o medios de prueba<sup>8</sup>. La resolución del reclamo se dictará dentro del quinto día hábil sean que se hayan presentado descargos o no. En contra de la resolución del Consejo que deniegue el acceso a la información procederá la vía judicial a través del Reclamo de Ilegalidad ante la Corte de Apelaciones respectiva. Habrá un plazo

---

<sup>3</sup> Artículo 11 letra G LAIP.

<sup>4</sup> Artículo 14º LAIP.

<sup>5</sup> Artículo 20º LAIP.

<sup>6</sup> La solicitud ante el Consejo puede ser por Denegación de Información; Solicitud de Reclamo por no cumplimiento de los deberes de Transparencia Activa; o por solicitud de Acceso a la Información.

<sup>7</sup> El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 31 LAIP).

<sup>8</sup> Artículo 25º LAIP.

de diez días para presentar descargos, pudiendo abrir un término probatorio si así lo estima pertinente, y dictará sentencia dentro del término de diez días. Contra la resolución de la Corte de Apelaciones no procede recurso alguno<sup>9</sup>.

### **Funcionamiento Práctico.**

Durante las diecinueve primeras semanas (133 días) de vigencia de la LAIP, los doscientos setenta y cinco (275) servicios y organismos obligados por esta normativa<sup>10</sup>, recibieron un total de 11.835 requerimientos de información de los que al 31 de agosto del año en curso estaban finalizados 10.141, es decir, un 85,69% del total<sup>11</sup>. Estas cifras oficiales nos hablan que ha habido una ágil respuesta de la LAIP, por parte de los entes públicos.

En orden a que la LAIP sea un mecanismo efectivo, es necesario que haya una respuesta de la ciudadanía, en el sentido de incorporar dentro de su imaginario interno que el hecho de preguntar es parte de su derecho fundamental y que puede ser ejercido libremente. En esto primeros cuatro meses se ha registrado una solicitud promedio de 88,98 por día a las instituciones de la Administración del Estado<sup>12</sup>. Entre abril y agosto, el mes que más contabilizó solicitudes fue el mes de mayo con un promedio de 106,61 ingresos diarios. En cuanto a los órganos requeridos, existe un predominio de solicitudes ante ministerios sociales (46,75%), por sobre los ministerios económicos (33,83%), y políticos (19,42)<sup>13</sup>. Dentro de los Ministerios Sociales el que más ha recibido es el Ministerio del Trabajo con (16,16%). A su vez el servicio que más recibe solicitudes es la Dirección del Trabajo<sup>14</sup> con un 12,49%. Estas cifras oficiales pueden ser interpretados como algo positivo. La ciudadanía genera solicitudes que apuntan a sus necesidades. Es estrictamente proporcional el interés en áreas vinculadas a la protección social con el índice de preguntas realizadas.

Siguiendo con el análisis de las cifras entregadas por la Comisión de Probidad y Transparencia, podemos decir que el perfil de aquellos que generan mayores solicitudes y hacen efectivo su derecho ante organismos públicos, es de un hombre de nacionalidad chilena con estudios universitarios, de entre 30 y 49 años de edad, con residencia en la Región Metropolitana y acceso a Internet. Es decir, vemos que sigue existiendo un fuerte centralismo pues casi la mitad (44,29%) de las solicitudes son en la Región Metropolitana. Asimismo observamos que el derecho es ejercido por ciudadanos ilustrados (con grado universitario)<sup>15</sup> e ínfimamente por personas con estudios de educación media incompletos (5,95%). Otro aspecto a destacar, es que la mayoría de las solicitudes son por los sitios electrónicos (42,85%), lo que despeja las críticas

---

<sup>9</sup> Artículo 30° LAIP.

<sup>10</sup> Artículo 2° LAIP.

<sup>11</sup> Informe 05 Estadísticas de Solicitudes de la Ley 20.285 emitido por la Comisión de Probidad y Transparencia, el 30 de Agosto de 2009.

<sup>12</sup> Op. cit.

<sup>13</sup> Op.cit.

<sup>14</sup> La Dirección del Trabajo es un Servicio Público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y se rige por su Ley Orgánica (D.F.L. N°2, del 30 de mayo de 1967).

<sup>15</sup> La mayoría son universitarios 45, 52%.

elaboradas por algunos doctrinarios que apuntan a que el medio oral es la vía más idónea.

Por otro lado, según datos entregados por el Presidente del Consejo, Juan Pablo Olmedo<sup>16</sup> se han resuelto un tercio de los recursos que se han presentado (102 de 306) tanto por denegación (amparo) como por no cumplimiento de transparencia Activa (reclamo). Por denegación de información se han presentado 279 solicitudes, de los cuales 68,1% están pendientes y 31,9% están resueltos (89). En cuanto a los amparos resueltos, un 60,67% se han declarado inadmisibles y desistidos, y un 39,33% (35) se han decidido. De los amparos decididos un 80% se acogieron y un 20% por ciento se rechazaron. Lo anterior nos da como resultado que existe un alto porcentaje de amparos resueltos que son desechados por problemas de forma, por existir un desconocimiento en la materia. Debemos de recordar que es labor legal del Consejo difundir el adecuado uso de este derecho.

### **Fallos del Consejo para la Transparencia.**

Existen determinadas resoluciones emitidas por el Consejo que han elevado algunos temas jurídicos y han aportado a la discusión de la opinión pública. En esta ocasión analizaremos, el caso “*Televisión Nacional de Chile (TVN) c. Cazeneve*”<sup>17</sup>-en adelante, caso TVN- y el caso “*Fondo Nacional de Salud (FONASA) c. Rojas*”<sup>18</sup>-en adelante, caso FONASA-.

Con respecto al caso TVN, el Consejo obliga al publicar “*toda remuneración percibida por los gerentes responsables de la dirección y administración superior de dicha empresa, incluso aquéllas que provengan de funciones o empleos distintos del ejercicio de su cargo que le hayan sido conferidos por la empresa, o por concepto de gastos de representación, viáticos, regalías, entendiéndose por tales a aquellos directivos que tengan la capacidad de determinar los objetivos, planificar, dirigir o controlar la conducción superior de los negocios o la política estratégica de la entidad, ya sea por sí solos o junto con otros*”. Este caso ha despertado asperezas dentro de la empresa pública, pues según la interpretación legal que realizan, TVN estaría fuera del ámbito de fiscalización del Consejo y éste al actuar fuera de su competencia, vulnera el principio de legalidad Constitucional. La postura de TVN indica que ellos estarían solo sujetos a fiscalización por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) de la Ley N° 18.046. Sin embargo, a nuestro entender y de lo que se desprende de la Ley N° 20.285 en su artículo 2° y décimo transitorio, las empresas públicas como TVN están comprendidas dentro de la competencia del Consejo y tienen un deber de transparencia activa especial, que debe ser fiscalizado por el organismo autónomo estatal. A raíz de este conflicto, se ha hecho una Consulta Ciudadana por parte del Consejo para generar proposiciones a un nuevo Instructivo General aplicables a las empresas públicas, empresas estatales y sociedades del estado en lo relativo a Transparencia Activa. El objetivo de este Instructivo es reafirmar la competencia del Consejo y explicitar los deberes de Transparencia Activa de estas entidades

---

<sup>16</sup> Fuente: Diario El Mercurio.

<sup>17</sup> Decisión Reclamo N° R12-09.

<sup>18</sup> Decisión Amparo N° A 126-09.

públicas. Actualmente, el caso TVN se encuentra en proceso, pues se ha presentado un recurso de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Otro caso que no ha estado exento de controversia jurídica, ha sido el de FONASA. El Consejo decidió que FONASA *“haga entrega de las calificaciones de su personal y los ex funcionarios de dicho Ministerio, desde 2003 a 2008 que individualice sus nombres, tipo de contrato, estamento o plantas de personal, sexo, puntaje lista de calificación y año”*. Sin embargo, declara que el RUT<sup>19</sup>, es de carácter personal o dato personal y que por lo tanto, *“quienes trabajen en el tratamiento de datos personales, tanto en organismos públicos como privados, están obligados a guardar secreto sobre los mismos, cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público”*<sup>20</sup>. Este fallo reafirma las facultades del Consejo en orden a velar por el adecuado cumplimiento de la Ley N° 19.628<sup>21</sup>, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado y al mismo tiempo, nos recuerda sobre la necesidad de reconocer adecuadamente tanto de forma constitucional y como legal, el derecho fundamental a la *autodeterminación informativa* entendido como *“la facultad de la persona concernida por los datos, almacenados en un archivo o base de datos público o privado, para autorizar su recolección, conservación, uso y circulación, como asimismo para conocerla, actualizarla, rectificarla o cancelarla”*<sup>22</sup>.

## **Conclusión.**

Hemos analizado cómo el derecho de acceso a la información ha sido garantizado por nuestro ordenamiento jurídico. La LAIP, recientemente implementada, ha contribuido para garantizar la libertad de expresión en Chile, pues establece mecanismos de procedimiento claros que permiten a toda persona -sin discriminación- acceder a la información de presupuesto público en manos de los órganos de la Administración del Estado salvo excepciones de reserva contemplada a nivel constitucional y legal.

Las cifras oficiales muestran que ha habido una buena recepción por parte de las personas a esta nueva ley. Es importante que el cambio de mentalidad del ciudadano se consolide, en el sentido de comprender que el solicitar información es un derecho fundamental garantizado por nuestra Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile. Estos escasos meses nos permiten decir, que los entes públicos han comprendido su labor de transparentar y de entregar información, dejando a un lado las viejas prácticas del secretismo. Asimismo, el Consejo a través de sus fallos ha sido enfático en recalcar su carácter de órgano autónomo con facultades de fiscalización sobre los órganos de la Administración del Estado obligados por la LAIP, lo que una buena señal para el respeto de la institucionalidad.

---

<sup>19</sup> Rol Único Tributario.

<sup>20</sup> Artículo 7° Ley n° 19.628.

<sup>21</sup> Artículo 33 letra m.

<sup>22</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. Reflexiones sobre el establecimiento Constitucional del Hábeas Data y del Proyecto de Ley en Tramitación Parlamentaria sobre la Materia. p.265.

#### **4. Derecho de Acceso a la Información en Colombia**

##### **Fundación Para la Libertad de Prensa (FLIP)**

Adriana Blanco

Para garantizar el acceso a la información en Colombia, una persona puede ejercer el derecho de petición, consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, y regulado en la Ley 54 de 1985 y el Código Contencioso Administrativo. Esta acción constitucional es considerada por la Constitución como un derecho fundamental, a través del cual puede solicitar información pública a entidades estatales, y en algunos casos también a entidades privadas. Dicha petición puede ser oral o escrita y debe tener unos requisitos mínimos que están consagrados en el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, se considera que el ejercicio del derecho de petición es flexible y no debe tener complicaciones formales. Debe haber respuesta al derecho de petición de información dentro de los 10 días hábiles siguientes a la solicitud.

En caso que el derecho de petición sea respondido afirmando que no es posible dar la información ya que ésta tiene el carácter de reservada, hay lugar a la interposición de un recurso llamado derecho de insistencia. En caso que la repuesta siga siendo la misma, el funcionario público debe remitir el derecho de insistencia al Tribunal para que este decida si la información en efecto tiene o no carácter de reservada.

En caso que el derecho de petición no sea respondido de fondo, o no sea respondido en absoluto es procedente la acción constitucional de tutela. Dicha acción es de trámite preferente frente a otras acciones y debe ser resuelta por el juez constitucional.

Este ha resultado ser un mecanismo medianamente efectivo. En la mayoría de los casos hay respuesta, aunque ésta en muchos casos no satisface al ciudadano. Asimismo, los funcionarios públicos suelen responder a las peticiones por fuera del término legal para hacerlo. En el caso específico de los periodistas en ocasiones hay discriminación, en la medida que se sabe que la información puede ser utilizada para publicaciones en medios de comunicación. Asimismo, la información solicitada por los periodistas en varios casos no se da oportunamente, con lo cual se desconocen los tiempos especiales con los cuales cuentan los periodistas en su labor.

En el periodo comprendido entre el año 2007 y 2008, la FLIP realizó una investigación que consistió en enviar derechos de petición a varias entidades públicas, la cual arrojó los siguientes resultados: en el 63% de los casos se respondieron la totalidad de los puntos solicitados; en el 32% se respondieron más de la mitad de los puntos; y en el 5% no se respondió ninguno. Asimismo, el 26 % de las respuestas fueron recibidas dentro del término legal, es decir dentro de los 10 días siguientes al recibo de la petición; el 58% entre 1 y 30 días posteriores al vencimiento del término legal; el 11% de las respuestas fueron recibidas 30 días después del término legal y en el 5% de los casos no hubo respuesta alguna.

En general falta capacitación a los funcionarios públicos para que ellos comprendan cuál es la información pública que deben entregarle al ciudadano y acerca de los procedimientos de acceso a la información. Asimismo, en muchos casos las entidades públicas simplemente no tienen la información o la tienen en bruto, no procesada y desordenada o de acuerdo con lineamientos internos no estandarizados que no es posible comprender por personas externas a la institución. En algunos casos, la información entre las diferentes instituciones no es compatible, coherente o real.

Hay graves obstáculos culturales, toda vez que los funcionarios públicos se resisten a entregar la información pública pues en la práctica se considera reservada toda información que provenga del gobierno, aunque haya normatividad que disponga lo contrario.

Los funcionarios públicos de alguna manera, no desean compartir la información pública con el resto de los ciudadanos, lo cual debilita el control social y consideran que el uso de la información pública por parte de la ciudadanía y los periodistas puede llegar a ser lesiva para el Estado.

Como ya se mencionó en el primer punto, en caso que el funcionario argumente que la información tiene el carácter de reservada y el peticionario haga uso de su derecho de insistencia, el Tribunal Administrativo debe decidir si la información tiene este carácter o no. Asimismo, si no hay respuesta de fondo o respuesta alguna al derecho de petición, hay lugar a la acción de tutela, la cual será resuelta por el juez constitucional. Sin embargo, no hay un amplio conocimiento dentro de la población acerca del derecho de insistencia, razón por la cual su uso es escaso.

Tanto en el derecho de insistencia como en la acción de tutela, el procedimiento termina con una sentencia judicial la cual es de obligatorio cumplimiento. En general, las decisiones judiciales se cumplen; sin embargo este es un proceso muy largo, técnico y no está al alcance de la mayoría de los ciudadanos, razón por la cual no son muchos los casos que recorren toda la vía judicial.



## 5. Derecho de Acceso a la Información en Costa Rica

### Instituto Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX)

Alejandro Delgado

En Costa Rica no hay ley de acceso a la información pública. La Constitución Política costarricense establece, en su artículo 30, la garantía del libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, con la única excepción de los secretos de Estado, por su parte el 24 regula el derecho a la intimidad, a la libertad y el secreto de las comunicaciones, el derecho de petición y pronta respuesta está establecido en el numeral 27, el artículo 28 dispone que las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley, por su parte el 29 garantiza la libertad de expresión. Estos artículos, entre otros, constituyen el marco constitucional de referencia en materia de acceso a información pública.

A partir de estas disposiciones, la Sala Constitucional, ha desarrollado una rica y variada jurisprudencia que fortalece las garantías constitucionales, ello sin que exista una ley específica de acceso a información pública.

Sobre los mecanismos jurídicos que pueden utilizarse en el país, para garantizar el accesos a información pública, se pueden mencionar el recurso de amparo y el llamado Amparo de Legalidad, de reciente desarrollo, el primero según la Ley de Jurisdicción Constitucional y el segundo creado a partir de un voto de la Sala Constitucional y el Código Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Son mecanismos eficientes y oportunos, especialmente el *Amparo de Legalidad*. No hay ninguna clase de discriminación para utilizar los recursos citados.

La organización IPLEX no ha realizado estudios específicos no sobre el índice de peticiones insatisfechas, considerando que los mecanismos legales existente operan satisfactoriamente para obtener información, claro está, que lo ideal es no obligar al petente a tener que acudir a instancias judiciales para obtener información, pues si bien los mecanismo son eficientes y confiables, no puede obviarse que toman su tiempo y tienen un costo.

Como obstáculos institucionales que se presentan al momento de solicitar información son fundamentalmente la resistencia de los funcionarios, quienes se amparan en distintas excusas para no suministrar la información. Esto parece responder a una cultura administrativa.

No se pueden identificar obstáculos culturales a la hora de solicitar información o conocer información pública que el Estado posee.

Sobre los mecanismos de revisión no hay entidades independientes de revisión sobre las negativas de dar información. Costa Rica cuenta con sistemas judiciales especiales para la revisión de estas negativas (*Recurso de Amparo* y

el *Amparo de Legalidad*), los dos buscan que se ordene al funcionario renuente a suministrar información que atienda la consulta del ciudadano.

Las decisiones judiciales que surgen de las pretensiones judiciales interpuestas, son vinculantes y si se atienden por parte de los obligados.

## 6. Derecho de Acceso a la Información en Ecuador

### FUNDAMEDIOS

Cesar Ricaurte

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobada el 18 de mayo de 2004 con el objetivo de transparentar la gestión de los funcionarios del Estado y las entidades públicas, y además, garantizar el derecho ciudadano de acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática.

Los artículos que amparan esta ley aseguran que cualquier persona puede solicitar información sobre instituciones, organismo y entidades de derecho público o privado que tengan participación del Estado o sean concesionarios de este.

Si se plantea una relación entre la LOTAIP y la labor periodística, sin duda se deduce que esta ley se convierte en una herramienta importantísima para el ejercicio periodístico, pues el comunicador tiene la posibilidad de acceder a infinidad de documentos, a fuentes oficiales y a contrastar fuentes, entregando a la sociedad un trabajo bien fundamentado que les permita mantenerse bien informados.

Pero ¿esto sucede en realidad? ¿Existe un cumplimiento satisfactorio de esta ley? ¿Utilizan los periodistas la LOTAIP? Con el objetivo de conocer la respuesta a estas interrogantes FUNDAMEDIOS ha planteado una exhaustiva investigación sobre el uso que los periodistas ecuatorianos hacen de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta investigación está en proceso y esperamos contra con los recursos para publicar un libro antes de fin de año.

Frente a esta Ley se plantean dos panoramas, por un lado están las instituciones públicas quienes reciben solicitudes de acceso a información, y por otro los periodistas que deberían utilizar esta ley.

Al hablar de las entidades obligadas a entregar información el primer obstáculo que se presenta es el incumplimiento, así como la burocracia de estos organismos, dos factores que entorpecen la correcta utilización de la LOTAIP.

La premisa del entorno periodístico es el tiempo, la inmediatez con la que el periodista está acostumbrado a obtener y publicar información en muchos de los casos provoca dudas al momento de usar o no la LOTAIP, pues sabe que las instituciones no entregarán la información en el plazo establecido. Es necesario hablar, cuando se analiza el panorama del periodismo, sobre el desconocimiento que muchos medios, periodistas y estudiantes de comunicación tienen sobre la Ley

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece a la Defensoría del Pueblo como el organismo encargado de vigilar el cumplimiento de los artículos establecidos en esta Ley, para ello dispone que

todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado presenten un informe anual que permita evaluar el tratamiento que se de a la LOTAIP

Al revisar los archivos sobre el detalle de solicitudes presentadas por parte de las instituciones públicas se detectó que únicamente se presentaron 164 informes, la mayoría de ellos no posee un detalle de las solicitudes de acceso a la información, ni hacen ninguna referencia con respecto al tema.

El comportamiento de las instituciones frente a las solicitudes presentadas indica que no existe un departamento o persona encargada de manejar la información de estas entidades y dar así un correcto tratamiento a las peticiones de acceso recibidas. Las instituciones públicas recibieron la solicitud en archivo o en recepción y la direccionaron al departamento que debía tener la información solicitada, por esta razón el trámite se demora o no se lleva a cabo. Además, es evidente que no existen registros públicos que permitan que el derecho a la información se pueda ejercer. Estos resultados reflejan la violación total del Art. 10 de la Ley.

## **7. Derecho de Acceso a la Información en El Salvador**

**FUSADES**

Claudia Umaña  
Laura Rivera Marinero

**Asociación de Periodistas El Salvador (APES)**

Rafael Domínguez

No existe un mecanismo específico para el acceso a la información pública. Sin embargo hay disposiciones dispersas en el ordenamiento jurídico salvadoreño que permitirían a una persona recurrir ante la negativa de la Administración Pública de otorgarle acceso a la información.

No hay certeza o garantía de la respuesta de la Administración ante una solicitud, ya que no existe en el ordenamiento jurídico salvadoreño alguna ley general que prevea un plazo expreso y cierto para la respuesta de ésta.

La práctica es que las solicitudes de información deben hacerse al titular (individual o colegiado) de la entidad, por escrito, identificando, expresando los motivos por los que se requiere la información, quedando a la discreción del funcionario dar o no la información, teniendo como obligación la confidencialidad que se establece en varios cuerpos normativos para los servidores públicos.

El Código Municipal contiene normas para regular el acceso a la información. Sin embargo se rige también por un principio contrario al acceso a la información, ya que tiene una lista taxativa de la información municipal que es pública. El Código ordena que se dicten ordenanzas (regulación a nivel municipal) que regulen mecanismos para el acceso a la información pero aún hay muchas alcaldías que no han cumplido y hay muy poco conocimiento y uso de estos mecanismos. Se ha visto que en la práctica la aplicación de estas normas dependen de la voluntad del alcalde de turno.

Esta práctica depende de la buena voluntad del funcionario, por lo que la efectividad y oportunidad es discrecional.

Consideró APES que no es para nada efectivo el ejercicio de este derecho y desde el momento en que la posibilidad es una petición por escrito con tus datos generales existe la posibilidad que haya discriminación o bloqueo de la información según el solicitante.

FUSADES destacó que no hay cifras al respecto, sin embargo hay notas periodísticas sobre casos específicos de negación de información.

La organización APES además agregó que hasta hoy no hay un dato estadístico sobre las peticiones y no puede saberse cuántas de ellas están aún sin respuesta, salvo pequeños ejercicios dirigidos por algunos medios en los que casi el 100% de peticiones no es respondida o es denegada.

La Administración Pública salvadoreña trabaja bajo una regulación y una cultura institucional que se rige por un principio contrario al de “máxima publicidad”, es decir, que se presupone que la información en manos del estado es reservada, salvo que la ley disponga lo contrario. En una investigación conducida por nuestra institución para identificar las normas que se opondrían a la propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que presentamos al congreso en octubre de 2008, se han encontrado 56 leyes y 378 Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República que habrá que armonizar.

Otro obstáculo es que no hay trámites estandarizados en la Administración Pública ya que no se cuenta con una legislación general sobre procedimientos administrativos lo cual dificulta la actuación del ciudadano que deberá enterarse del procedimiento para cada institución pública.

Como adelantamos, dentro de la Administración Pública se detecta una cultura del secretismo del Estado. Se percibe que los funcionarios públicos temen la divulgación de información sobre su gestión. Por otra parte, la ciudadanía aún está en proceso de educarse sobre la democracia y la oportunidad que tienen bajo este sistema de cuestionar, reclamar y exigir al Gobierno.

No existe un mecanismo especial para resolver conflictos en materia de acceso a la información pública. Sin embargo, aunque en la Constitución no se consigna expresamente un reconocimiento al derecho de acceso a la información, se podría derivar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública dentro de nuestro ordenamiento jurídico de los derechos de libertad de expresión, derecho de petición y el principio de primacía del interés público (artículos 6, 18 y 246 CN. respectivamente). Por tanto, se podría utilizar el amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) para exigir el acceso a la información pública tal como se utiliza para garantizar cualquier otro derecho constitucional.

Sobre el derecho de petición esa Sala ha establecido que la solicitud de información a la Administración Pública debe hacerse dentro de un plazo razonable y que la respuesta, en consecuencia, debe ser congruente y no puede limitarse a dar constancia de haberse recibido la solicitud. En la sentencia de amparo 727 – 2006 de marzo de 2008, la Sala estableció que cuando la ley no establezca un plazo o procedimiento, una petición debe contestar dentro de los quince días siguientes a la recepción de la misma. Sin embargo, esto varía de institución en institución, ya que la jurisprudencia no tiene más vínculo que para las partes en el juicio de amparo.

Por otra parte, en caso que se haga la solicitud a la Administración Pública y no se reciba respuesta antes de 60 días hábiles, se cuenta con el proceso contencioso administrativo, configurándose el silencio administrativo que permite acceder a esta jurisdicción (Art.3 Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).

La Ley de Ética Gubernamental, en su Art. 6 literal e) hace mención a la prohibición para los servidores públicos de negarse a proporcionar sobre su función pública, y en el Art. 31 b) establece como un derecho el “acceso a la

información que, por ley, el servidor público debe proporcionar”. Sin embargo estas disposiciones no son un mecanismo de acceso a la información sino, un procedimiento sancionatorio para el servidor público.

Las decisiones de la CSJ, tanto de su Sala del Contencioso Administrativo y Sala de lo Constitucional, son vinculantes para el caso concreto y se cumplen efectivamente en su gran mayoría. No se conocen las sentencias del Tribunal de Ética Gubernamental por considerarse reservadas por tratarse de materia de corrupción y se conoce que la mayoría han sido recurridas ante la CSJ por lo que no se puede decir si son efectivas realmente.

### **Comentarios:**

A continuación copiamos una sección de una próxima publicación de nuestro Boletín de Estudios Legales, será el Número 104 correspondiente a Agosto de 2009.

### **Situación actual en el proceso salvadoreño de promoción de una LTAIP y el camino por recorrer**

El Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública elaborado por FUSADES e IIDC, se presentó a la Asamblea Legislativa en octubre de 2008, en pleno período pre-electoral. La esperanza era que de esa manera la necesidad de aprobar una ley de transparencia pasaría a ser parte de los temas a tratar en las campañas de diputados y de presidente.

Nuestro propósito se logró parcialmente. En efecto, la mayoría de los partidos políticos incluyeron el tema en sus propuestas para las elecciones legislativa y presidencial. Sin embargo, en este periodo que finalizó en marzo 2009, no hubo avances legislativos. Tampoco se logró posicionar el tema como uno de campaña, quedando enterrado entre tantos otros puntos apremiantes como por ejemplo: la crisis económica y los altos índices de violencia.

### **El Grupo Promotor**

A pocos meses antes de celebrarse las elecciones de marzo de 2009, representantes de APES y ASDER se acercaron a FUSADES con la intención de apoyar la propuesta de ley y así lograr un mayor debate del tema. Se decidió convocar a otras instituciones identificadas con el tema de la transparencia y rendición de cuentas para que se unieran a esta gesta. Ante el advenimiento de las elecciones, se decidió no elevar el tema a la Agenda Pública. Sin embargo, lo que si se logró en este período fue llegar al convencimiento de que para lograr la aprobación de la ley en el corto plazo era imprescindible actuar de manera conjunta, distintos sectores de la sociedad civil.

Fue así como en abril de 2009 se firmó la Declaración del Grupo Promotor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por nueve instituciones que representan diversos sectores de la sociedad salvadoreña, estas son: FUSADES, IIDC, la Universidad Dr. José Matías Delgado, el Instituto de Investigación Jurídica de dicha universidad, APES, ASDER, FUNDE, UCA y el

periódico digital El Faro. En dicho documento se hizo énfasis en que la promulgación de una ley de esta naturaleza es trascendental para la consolidación democrática de El Salvador; una participación ciudadana efectiva; la modernización del Estado y el control de las políticas públicas, entre otros. Además, se plasmó el objetivo de la agrupación: llevar a cabo acciones que generen conciencia sobre la importancia de garantizar la transparencia y el acceso a la información en la ciudadanía y la clase política.

El fin de un largo período electoral presentó una oportunidad para impulsar el tema en un nuevo horizonte político salvadoreño: la alternancia. Con la elección de Mauricio Funes como primer Presidente de la República del partido FMLN, el panorama para la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública pareció ser más favorable ante el hecho de la alternancia en el poder y dado que el partido FMLN, ha elaborado una propuesta de LTAIP que está en el pleno legislativo desde septiembre de 2008, inclusive antes de la de FUSADES.

Durante el período previo al relevo de la Asamblea Legislativa, el Grupo Promotor envía una carta a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa en la que solicita se de iniciativa de ley al Anteproyecto de LTAIP que impulsa, es decir, el presentado por FUSADES IIDC. En junio, un mes después de que iniciara labores la nueva Asamblea, la fracción de Arena le da iniciativa a la propuesta, pasando la misma a estudio de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. En Julio de 2009 el Grupo Promotor visita a la Comisión mencionada, para exponer los fundamentos de la propuesta y las principales diferencias con el proyecto del FMLN. Concluyéndose, que ambas propuestas legislativas se encuentran regidas por los mismos principios por lo que se deberían de integrar en una sola, tomando como base la propuesta apoyada por el Grupo, por tener una mejor técnica legislativa.

Los diputados de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa solicitaron en dicha sesión que se organizara un seminario en el cuál se exponga con mayor profundidad los contenidos del acceso a la información pública. Así, el lunes 31 de agosto los diputados de diversos partidos dedicaron una mañana a conocer de cerca las propuestas bajo su estudio. Los parlamentarios, afirmaron su apoyo a la promulgación de una ley de transparencia y acceso a la información pública.

El camino por seguir es continuar en la promoción del avance del derecho de acceso a la información en El Salvador. Se debe de monitorear de cerca el trabajo de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Con la finalidad que tal como lo expresaran los diputados que asistieron al evento el estudio de los parlamentarios posibiliten la emisión de la mejor ley posible en el corto plazo, preferiblemente antes de finalizar el 2009. Paralelamente y mientras se discute la normativa se puede implementar ya medidas que contribuyan al fortalecimiento de la administración pública, a la transparencia en la gestión gubernamental y que promuevan así como un cambio actitudinal y cultural en la población, a través de la apertura de espacios de diálogo y conocimiento del camino que otros ya han andado.

## **Conclusiones**



El bosquejo del avance de la transparencia y el derecho al acceso a la información pública a nivel mundial y en particular de tres países cercanos a El Salvador, nos deja valiosas lecciones para implementar. Sin duda cada país tiene su propio camino por recorrer en este proceso y deberá buscar la forma que mejor se ajuste a su realidad, para lograr dicho objetivo.

Al ser El Salvador uno de los últimos países de la región en buscar la adopción de una legislación en esta materia, es necesario estudiar las experiencias comparadas, las mejores prácticas y estándares para botar mitos, evitar cometer los mismos errores y aprender de las virtudes que fueron claves para la aprobación de estas leyes. A nuestro criterio, las lecciones aprendidas en los procesos de reconocimiento y protección jurídica de este derecho humano son las siguientes:

1. Para la promoción y garantía de la transparencia y el acceso a la información se requiere más que una ley. La ley es solo una herramienta, es indispensable la voluntad política a favor de la transparencia e instituciones fuertes que hagan cumplir las normas.
2. Las leyes y políticas de transparencia acceso a la información involucran un acuerdo de nación, en las que participen todas las fuerzas políticas y sociales de un país.
3. La participación de la sociedad civil en estos procesos es clave. Aún después de aprobadas las leyes, la sociedad civil activa y vigilante asegura su éxito y mejora y permite la implementación de la cultura de rendición de cuentas.

## **8. Derecho de Acceso a la Información en Guatemala**

### **Acción Ciudadana**

Alejandro Urizar

La ley de acceso a la información pública, decreto del Congreso de la República No. 57 – 2008, la cual entró en vigencia en abril de 2009.

Es un mecanismo efectivo. No, la ley no permite ninguna clase de discriminación. De hecho, en su artículo 5, sobre el sujeto activo, afirma tiene derecho a solicitar, acceder y obtener información pública, toda persona individual o jurídica, pública o privada; sin restricciones de ningún tipo.

Acción Ciudadana elabora periódicamente indicadores de acceso a la información pública, habiendo publicado los últimos en el 2008. Durante el año 2009, debido a la entrada en vigencia de la ley de acceso, se consideró conveniente no elaborar los indicadores citados y se decidió hacerlo hasta el año 2010. Por esta razón y por lo reciente de la entrada en vigencia de la ley de acceso, no se conocen porcentajes de las peticiones insatisfechas al día de hoy.

El obstáculo más evidente ha sido la incapacidad de algunas instituciones de crear las Unidades de Acceso a la Información (UAI) y la publicación de oficio de la información establecida en la ley. Esto se debe, al menos en parte, a que la misma ley establece que la creación de la UAI no supone erogaciones presupuestarias adicionales, por lo que no se cuenta con recursos para ello. Respecto al primer punto han sido las municipalidades las más rezagadas, mientras que el problema de la publicación de oficio se ha presentado en la mayoría de las instituciones, pues información ha sido publicada de manera parcialmente. Otro de los obstáculos ha sido la falta de un ente rector o coordinador de la implementación de la ley, el cual teóricamente tuvo que haber sido el Procurador de Derechos Humanos, pero en la práctica no lo fue. Finalmente, vale mencionar que otra de las dificultades ha sido la interpretación discrecional de la ley, lo que se ha manifestado en reservas improcedentes de información pública.

En el fondo, el principal obstáculo ha sido la resistencia generalizada de los funcionarios a cambiar la cultura de la opacidad imperante en el sector público por una cultura de la transparencia. La creencia más común entre los funcionarios y servidores públicos es que la información “les pertenece” o que la publicación de la información que generan o resguardan “pone en riesgo” la administración pública o el buen desempeño de sus funciones.

Si, la ley de acceso en su título cuarto, capítulo segundo, artículos del 54 al 60 establece el recursos de revisión. Lamentablemente existen serias dudas sobre su independencia, pues el funcionario que conocer ese recurso es la máxima autoridad a la que pertenece la UAI que haya negado la información. En ese sentido, si un Ministro de Estado tiene interés en que cierta información de algunas de sus dependencias no sea entregada por la UAI respectiva, tiene el poder de confirmar la negación de acceso. Agotado el recurso de revisión, el solicitante puede acudir al amparo constitucional como última instancia.

Las decisiones de la máxima autoridad tienen carácter vinculante sobre la UAI respectiva, es decir, si esta ha negado información y aquella decide revocar o modificar la negación, la información debe entregarse al solicitante en los términos dispuestos. Igualmente, si la máxima autoridad confirma la negación de la UAI, mediante el amparo se puede obligar a entregar la información si esta es pública.

En la práctica, debido a lo reciente de la entrada en vigencia de la ley de acceso, se conocen poca información que permite afirmar si el recuso de revisión se cumple o no efectivamente. Lo cierto es que, aunque hay pocos casos de amparo sobre acceso, en la práctica se ha confirmado que este recurso es costoso, requiere de asistencia letrada y en la mayoría de casos es ineficaz e ineficiente.

## 9. Derecho de Acceso a la Información en Honduras

### Fundación Democracias Sin Fronteras (FDSF)

Ana Pineda

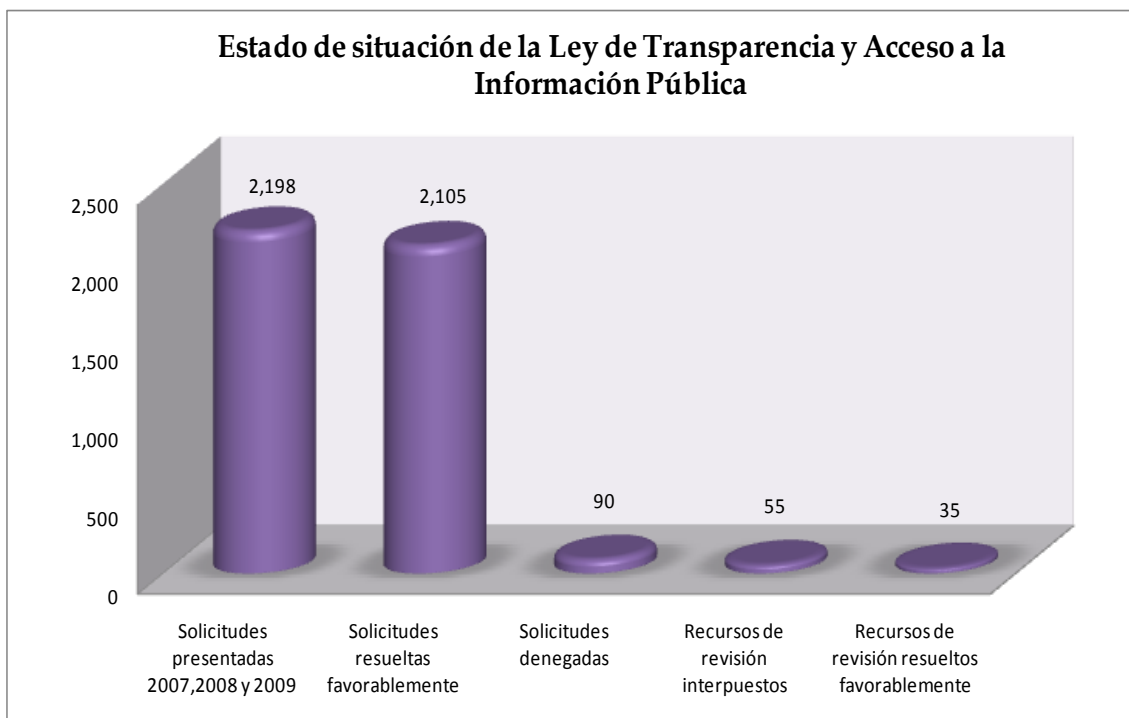
Los mecanismos jurídicos de Honduras contienen en la Constitución de la República en Art. 72 regula el derecho de Libertad de pensamiento y de expresión y su consecuente correlato de acceso a la información. Además, se puede utilizar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con plena vigencia desde el 19 de enero de 2007.

Hasta antes de la ruptura del orden constitucional en nuestro país, (28 de Junio de 2009), la Fundación constató su efectividad. El usuario podía tener acceso a información de modo oportuno. La FDSF no constató ninguna práctica de discriminación, aunque se presentaron algunas acciones de denegatoria en algunas instituciones obligadas, éstas fueron con ocasión de objeto de impugnaciones al Instituto de Acceso a la Información, mediante la interposición de Recursos de Revisión que en su mayoría fueron resueltos favorablemente. Los recursos de revisión interpuestos se produjeron por la negativa de dar información o no resolverse dentro de los plazos establecidos. Desde la plena vigencia de la Ley al trimestre de este año, de 90 denegatorias, se interpusieron 55 recursos de revisión, de los cuales 35, fueron resueltos favorablemente.

Las herramientas legales han funcionado efectivamente. La FDSF en alianza con ADC (Asociación por los Derechos Civiles de Argentina), ha constatado mediante investigaciones de campo, que desde la plena vigencia de la LTAIP al primer trimestre del presente año, se han presentado ante diferentes instituciones obligadas 2,198 peticiones de información, en la forma siguiente:

<b>TIPO DE INSTITUCIÓN</b>	<b>TOTAL SOLICITUDES PRESENTADAS</b>	<b>DE</b>
<b>Secretarías de Estado</b>	<b>883</b>	
<b>Instituciones Autónomas</b>	<b>517</b>	
<b>Instituciones Desconcentradas</b>	<b>664</b>	
<b>Otras Instituciones</b>	<b>74</b>	
<b>Poder Judicial</b>	<b>35</b>	
<b>Municipalidades</b>	<b>24</b>	
<b>Total</b>	<b>2,198</b>	

De este universo (2,198) se resolvieron favorablemente 2,105 y se denegaron 90. De éstas denegatorias se interpusieron 55 Recursos de Revisión y 35 de los cuales fueron resueltos favorablemente, como se aprecia en la gráfica siguiente:



La tendencia a mantener una cultura de Secretismo u opacidad de la información por parte de algunas instituciones obligadas como: la Secretaría de Finanzas, Seguridad y la de Defensa Nacional es un constante obstáculo institucional. Asimismo podemos enumerar distintas prácticas que no son proactivas a la promoción del derecho del acceso a la información, como por ejemplo; La falta de adecuación de algunas de las instituciones obligadas (no hay sistematización de los documentos, no hay oficinas propias, no hay nombramientos específicos para los Oficiales de Información Pública; La falta de portales específicos para transparencia (aunque los hay de la institución) y los portales de transparencia de algunas instituciones no responden a los estándares nacionales e internacionales, etc.

Las denegatorias por aspectos formales (Sobre sellado, fotocopia de tarjeta de identidad, fotocopia de Estatutos de la organización, entrega personalizada, elevados costos de fotocopias, etc.)

La falta de voluntad política para transparentar información en temas sensibles como presupuesto, licitaciones, compras directas, impuestos o tributos en general.

Se evidencia una tendencia del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en preservar la reserva de la información (Oficio dirigido del IAIP a instituciones obligadas).

La inexistencia de normas complementarias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley de Archivo y Ley de Habeas Data o datos personales) y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública contiene disposiciones contradictorias a los estándares internacionales (La Ley

no tiene efectos retroactivos, protege el patrimonio personal y familiar del funcionario público, recoge un amplio espectro de información reservada).

De acuerdo con el Art. 26 de la LTAIP existe procedimientos a seguir ante la denegatoria de entrega de la información. Cuando la solicitud de información se hubiere denegado o cuando no se hubiere resuelto en el plazo de diez días o en su defecto en el de la prorrogación, el solicitante podrá acudir ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) para solicitar la revisión de la denegatoria. La resolución de este se emitirá dentro de un plazo de diez (10) días, contado a partir de la presentación de la solicitud. Contra esta resolución solo procederá el recurso de amparo en los términos de la Ley de Justicia Constitucional, que se interpondrá ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En uno y en otro caso son vinculantes. El IAIP ordenó en el 2008 sancionar a 13 servidores públicos por la negativa de proporcionar información pública a la ciudadanía, y en el 2009, a 5 más. La Corte Suprema de Justicia a la fecha, aunque ha admitido 3 Recursos de Amparo, no ha dictado ninguna sentencia con ocasión de los mismos.

## **10. Derecho de Acceso a la Información en México**

La página de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información contiene informes y estudios producidos por el Dr. Ernesto Villanueva acerca de la situación del acceso a la información en México. [www.alianzaregional.org](http://www.alianzaregional.org)

Asimismo, la organización PRENDE en su página Web contiene información de la situación del acceso a la información. [www.prende.org.mx](http://www.prende.org.mx)

Para más información de México también consultar a [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

## 11. Derecho de Acceso a la Información en Nicaragua

### Fundación Violeta Barrios de Chamorro FVBCH

Cristiana Chamorro

Emilio Ortega

En Nicaragua existe una Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621), aprobada por el Poder Legislativo el 16 de Mayo de 2007 y publicada en La Gaceta Diario Oficial del 22 de Junio de 2007.

Procedimiento Arto. 26, 27 y 28 LAIP:

Solicitud verbal, escrita o por medio electrónico ante la entidad que la posea.

Contenido de la Solicitud:

- Nombre de la autoridad a quien se solicita la información
- Nombre, apellidos, generales de ley y domicilio del solicitante
- Cédula de identidad o cualquier tipo de identificación o el número de las mismas, en el caso de menores de 16 años podrán presentar partida de nacimiento
- Los extranjeros podrán presentar pasaporte vigente, cédula de residencia o los números de las mismas
- Descripción clara y precisa de la información solicitada
- Dirección o correo electrónico señalado para recibir la información o notificaciones

La autoridad deberá responder de manera inmediata o de un plazo no mayor de 15 días hábiles. En ningún caso la entrega de la información estará condicionada a que se motive o se justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno

De enero a septiembre de 2008, la FVBCH promovió y logró la realización de 24 solicitudes de información pública desde el periodismo, a 17 instituciones estatales: 12.5 % de las solicitudes fueron respondidas en tiempo y en forma, 12.5 % fueron denegadas, 21 % fueron respondidas con entrega parcial de la información 33 % de las solicitudes no tuvo respuesta.

La Fundación Violeta Chamorro en octubre de 2008 realizó un monitoreo sobre la implementación de la LAIP en las 51 instituciones del Poder Ejecutivo. De las 51 entidades del Poder Ejecutivo, 37 entidades cuentan con Oficina de Acceso a la Información Pública (OAIP). 46 entidades tienen página Web de las cuales solamente 2 se observan completas. Este monitoreo fue efectuado para medir las condiciones básicas para la aplicación de la LAIP.



A continuación, algunos resultados finales de este monitoreo:

### **Principales Observaciones**

Pese a que se nota cierto esfuerzo por avanzar en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), al menos en sus aspectos más básicos como la creación de la OAIP y la Página Web de la entidad; cabe señalar los siguientes aspectos:

- En el momento en que se realizó esta medición piloto, 14 entidades de las 51 que conforman el Poder Ejecutivo aún no aplicaban el artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública, pese a que esta herramienta jurídica fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta en junio de 2007. Dicho artículo se refiere a la creación de Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAIP) en las entidades sujetas a la aplicación de esta normativa legal.
- En ese mismo momento, se encontró que cinco entidades no contaban con una página Web desde la cual se brinde información de interés y utilidad para los pobladores. De hecho, de las 46 páginas gubernamentales encontradas, apenas 2 estaban completas.
- En relación al tipo de información se puede observar que se ha avanzado más en la colocación de información institucional. Sin embargo, en el resto de categorías de información existe un pobre avance, especialmente en aquella relacionada al desempeño de la entidad la cual, de alguna manera, permite medir el grado de eficiencia y transparencia de cada institución en el uso de los recursos que se les han encomendado.

### **Recomendaciones**

- El acceso a la información pública es un derecho humano y no concesión de los gobiernos, por lo que aquellas entidades públicas como privadas sujetas a la Ley 621 y que todavía no han creado una OAIP para atender las demandas ciudadanas de información, deben cumplir con este aspecto básico en el menor tiempo posible.
- Según el artículo 6 de la LAIP, la creación de las OAIP implica la reorganización y adecuación de los recursos existentes. Se recomienda que los titulares de cada entidad sujeta a la ley asuman que muchos de los avances pueden llevarse a cabo sin mayores costos para la entidad.
- Pese a lo anterior, es de vital importancia que en el Presupuesto General de la República se destine una partida presupuestaria para la aplicación de esta ley, de manera que las instituciones públicas cuenten con los recursos suficientes para promover y garantizar el acceso a la información pública.

- Deben crearse los mecanismos y sistemas necesarios para que la información fluya desde las diferentes áreas de la entidad a la OAIP, en tiempo y forma.
- Las instituciones sometidas a la LAIP deben realizar mayores esfuerzos por crear su página Web y mantener actualizada la información que debe ser publicada de oficio (según el artículo 20 de la LAIP). Esto, además de beneficiar a la población, permite el fortalecimiento de la credibilidad en cada entidad.
- Muchos de los incumplimientos encontrados en esta medición piloto pueden derivarse de la falta de conocimiento sobre la LAIP y su Reglamento; por lo que urge capacitar en este tema a todo el personal de la entidad que tiene vinculación con el cumplimiento de dicha ley.

Como obstáculos institucionales vemos principalmente el desconocimiento de los Funcionarios Públicos del Contenido de la Ley de Acceso a la Información Pública. No se ha destinado en el Presupuesto General de la República una cantidad de recursos para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública, tal y como la misma lo establece en el arto 53. Tampoco se han creado en los Poderes del Estado, en las Municipalidades y en los Gobiernos Regionales Autónomos de la Costa Atlántica las Coordinaciones de Acceso a la Información Pública o instancias de apelación, tal y como lo establece el artículo 13 de la LAIP.

Desconocimiento sobre existencia de Oficina de Acceso a la Información Pública en el despacho presidencial es clave para entender las barreras institucionales que existen en Nicaragua para acceder a la información.

Y en términos de obstáculos culturales, la marcada cultura de secretismo en el ejercicio de la Función Pública junto con la falta de Voluntad Política sobre todo del Poder Ejecutivo y del Poder Electoral de brindar la información que solicitan los ciudadanos

Dentro de los mecanismos de revisión existe la Apelación: en base al arto 37 LAIP,

“Se interpondrá ante la Oficina de Coordinación de cada poder del Estado o ante los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas, o ante los Concejos Municipales según el caso, dentro del término de 6 días de notificado”. Nota: Aún no se han creado estas instancias de apelación.

La resolución de la apelación se dictará dentro de un término de 30 días, agotándose con ella la vía administrativa.

El agotamiento de la vía administrativa es opcional, pudiendo el solicitante acudir directamente a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 38 de la LAIP establece: " En caso que la autoridad que conoce la apelación, dicte resolución denegatoria al recurso, por el vencimiento de los plazos que esta Ley establece, el solicitante podrá acudir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dentro del término y cumpliendo los requisitos y el procedimiento previsto en la ley de la materia".

En esta vía el solicitante podrá solicitar el pago de las costas, daños y perjuicios.

El Arto 39 de la Ley dice: "Si el funcionario administrativo no acata la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, incurrirá en el delito de desacato y el interesado podrá realizar la denuncia ante el Ministerio Público".

Hemos tenido conocimiento de dos casos de acceso a la información en la Sala de lo Contencioso Administrativo. Uno promovido por el Movimiento por Nicaragua y la Comisión Permanente de Derechos Humanos en contra del Consejo Supremo Electoral, por no haber brindado información sobre actas electorales de las elecciones municipales de noviembre de 2008. El otro caso promovido por un particular en contra del Procurador General de la República debido a que esta institución no le brindó una constancia o certificación de no haber sido afectado por decretos confiscatorios. No hemos tenido información sobre los resultados finales de estos casos.

## 12. Derecho de Acceso a la Información en Panamá

### Consejo Nacional de Periodismo CNP

Olga Barrios

El sistema jurídico panameño para acceder a información pública, podemos encontrarlo en:

#### A. Constitución Política de la República de Panamá

Los artículos 41, 42, 43 y 44 de la Constitución consagran el derecho de petición, el derecho al acceso a la información personal y el derecho al acceso a la información pública; así como la acción de hábeas data.

*Artículo 41. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.*

*El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.*

*La Ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma.*

*Artículo 42. Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos o registros públicos y privados, ya a requerir su rectificación y protección, así como su supresión, de conformidad con lo previsto en la Ley.*

*Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley.*

*Artículo 43. Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese derecho no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.*

*Artículo 44. Toda persona podrá promover acción de habeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.*

*Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.*

*Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.*

*La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.*

## B. Ley de Transparencia

La Ley No. 6 del 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y otras disposiciones.

Capítulo II, artículo 5 establece, *“La petición se hará por escrito en papel simple o por medio de correo electrónico, cuando la institución correspondiente disponga del mismo mecanismo, para responderlo, sin formalidad alguna, ni necesidad de apoderado legal, detallando en la medida de lo posible la información que se requiere, y se presentará en la oficina asignada por cada institución para el recibo de correspondencia. Recibida la petición, deberá llevarse de inmediato al conocimiento del funcionario a quien se dirige.*

*Artículo 6. Las solicitudes deberán contener lo siguiente:*

- 1. Nombre del solicitante.*
- 2. Número de cédula de identidad personal.*
- 3. Dirección residencial o de su oficina.*
- 4. Número telefónico donde puede ser localizado.*

*Tratándose de personas jurídicas, deberán detallarse los datos de inscripción y los datos personales de su representante legal.*

La información que se solicita al Estado no se obtiene de forma oportuna ya que en el artículo 7 establece hasta un máximo de treinta días calendarios con posibilidad de extenderlo treinta días adicionales.

*Artículo 7. El funcionario receptor tendrá treinta días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, para contestarla por escrito y, en caso de que ésta no posea el o los documentos o registros solicitados, así lo informará. Si el funcionario tiene conocimiento de que otra institución tiene o pueda tener en su poder dichos documentos o documentos similares, estará obligado a indicárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud compleja o extensa, el funcionario informará por escrito, dentro de los treinta días calendario antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar la información solicitada. En ningún caso, dicho término podrá exceder de treinta días calendario adicionales.*

Adicionalmente la Ley establece en su artículo 4, *“Para los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de Internet, las instituciones deberán prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que hayan previsto las distintas instituciones.”*

Actualmente no existe este servicio en todas las instituciones que de acuerdo a la Ley se define en su artículo 1 *“Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las*

*cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.”*

No existe discriminación con respecto al solicitante.

En el Capítulo VIII de la Ley No. 6 del 22 de enero de 2002 en la sección de Fiscalización del Cumplimiento por el Órgano Legislativo establece en su Artículo 26 que *“Anualmente, todas las instituciones públicas incorporarán, en las memorias que presentarán al Órgano Legislativo, un informe que contendrá lo siguiente:*

- 1. El número de las solicitudes de información presentadas a la institución.*
- 2. El número de solicitudes resueltas y negadas.*
- 3. Una lista de todos los actos administrativos sometidos a participación ciudadana con un informe de las observaciones y decisiones finalmente adoptadas.”*

El Consejo Nacional de Periodismo, el 29 de octubre de 2007, hizo una solicitud al Presidente de la Asamblea de Diputados de Panamá sobre el mecanismo por el cual las instituciones públicas cumplen con el mandato impuesto en la Ley No. 6 del 22 de enero de 2002. Al igual que se le solicitó en caso de tenerlas que nos la facilitase. A la fecha no se ha recibido ninguna respuesta.

No existe una base de datos que recopile el porcentaje de peticiones que quedan insatisfechas. Sin embargo sí existen algunos datos sobre los *habeas data* presentados. Por ejemplo en la publicación “El primer año de la Ley de Transparencia” por el Lic. Rafael Pérez Jaramillo se realizó un resumen de todos fallos de Habeas Data dictados en un año, de manera que se pudiera visualizar el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia al momento de tomar las decisiones. El total de Habeas Data resueltos en un año de Ley de Transparencia ascendió a 87 y, de estos, 15 (17.2 %) fueron concedidos, 60 (68.9%) fueron negados y 12 (13.7 %) cayeron en categorías de sustracción de materia, cese de procedimiento o desistimientos. Igualmente se examinó los argumentos de la Corte ante los 60 Habeas Data rechazados, y se identificó inconsistencias en los fallos, pero también algunos procedimientos equivocados por parte de los ciudadanos para reclamar derechos de información. También se examinó cómo falló cada magistrado, junto a los respectivos votos salvados, ante decisiones que no se compadecieron con el acceso a la información.

En el 2008 el Lic. Rafael Pérez Jaramillo realizó un segundo estudio sobre los *habeas data* que han llegado a al Corte Suprema de Justicia.

En la Defensoría del Pueblo brinda apoyo a la ciudadanía para a tramitar solicitudes de *habeas data*. Este apoyo se viene realizando desde hace dos años.

Existen varios obstáculos institucionales, de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- La solicitud de la información se debe presentar por escrito e identificando al solicitante por medio de la cédula de identidad personal.

- El tiempo de respuesta de 30 días con opción a extenderse por 30 días adicionales.
- Falta de personal designado dentro de las instituciones para atender estas peticiones.
- No existe Institución encargada por velar por el cumplimiento de la Ley.

Y sobre los obstáculos culturales, podemos observar:

- Desconocimiento por parte de la ciudadanía y de los funcionarios públicos de este derecho y obligación, respectivamente.
- El proceso de solicitud de la información requiere de la presentación de una nota identificando al solicitante y muchas veces eso es un obstáculo para que las personas la soliciten.
- No existe una cultura de rendición de cuentas.

La Constitución Política de la República de Panamá establece en su Artículo 44: *Toda persona podrá promover acción de habeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información.*

*Esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.*

*Mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal.*

*La Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial.*

La Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 en su Capítulo V establece la Acción de Hábeas Data la cual indica en su Artículo 18 *“La acción de Hábeas Data será de competencia de los Tribunales Superiores que conocen de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, cuando el funcionario titular o responsable de registro, archivo o banco de datos, tenga mando y jurisdicción a nivel municipal o provincial.*

*Cuando el titular o responsable del registro, archivo o banco de datos tenga mando y jurisdicción en dos o más provincias o en toda la República, será competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.”*

Estas decisiones judiciales son vinculantes.

### 13. Derecho de Acceso a la Información en Paraguay

**Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)**  
Ezequiel Santagada

El mecanismo jurídico de Paraguay contiene en algunos municipios del país – pocos- la existencia de ordenanzas (leyes municipales) que regulan el procedimiento de acceso a la información pública municipal<sup>23</sup>. Sin embargo, las únicas normas jurídicas sobre las que cualquier habitante de la República puede fundar una solicitud de acceso a la información pública ante las reparticiones públicas del gobierno son los artículos 28 (derecho a informarse), 40 (derecho a petionar a las autoridades) y 45 (operatividad de los derechos y garantías constitucionales). Además, sobre la base del Art. 137 (primacía de la Constitución y categoría supra-legal de los tratados internacionales), pueden invocarse los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Desde 2007, la Defensoría del Pueblo –órgano extrapoder encargado de la defensa de los derechos humanos- cuenta con un Centro de Acceso a la Información Pública que brinda asistencia a todas las personas que pretendan solicitar acceso a la información pública y, eventualmente, inicia acciones ante el Poder Judicial –invocando las normas constitucionales mencionadas supra- exigiendo el acceso a la información solicitada.

Es un mecanismo de efectividad relativa. Por un lado, el asesoramiento del CAIP tiene la misma efectividad que la que tendría una consulta a un abogado privado y la ventaja de ser totalmente gratuito. Además, el CAIP cuenta con un formulario pre-impreso que suele ser llenado con la asistencia de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo<sup>24</sup> y firmado por esos funcionarios junto con el solicitante. Este mecanismo ha facilitado en varios casos el acceso a la información pública. Por el otro lado, sin embargo, al no haber una ley de acceso a la información pública, las reparticiones públicas no responden y la única alternativa que queda es llevar al caso ante los estrados judiciales.

Por experiencia de nuestra organización, IDEA, es más fácil para algunas OSC o periodistas acceder a la información pública invocando los artículos constitucionales que lo que podría ser para cualquier habitante. Este podría ser el único caso de “discriminación”; en todos los demás casos, si se permite el acceso a la información, como por ejemplo en el caso de algunas municipalidades, cualquiera puede acceder a ella. Del mismo modo, si la postura de la institución es negar el acceso a la información, nadie accede (excepto, como se mencionó, algún periodista o alguna OSC “importante”).

No existen herramientas legales *strictu sensu* de alcance nacional, como se mencionó, sino sólo normas constitucionales y espacios institucionales creados

---

<sup>23</sup> El Municipio en donde mejor funciona esa regulación es Villarrica del Espíritu Santo, en el Departamento del Guairá <http://www.villarrica.gov.py>; el Distrito en el que existe la regulación más reciente es Bahía Negra, en el Departamento del Alto Paraguay, la localidad más aislada del país <http://www.bahianegra.gov.py>

<sup>24</sup> Este formulario se encuentra disponible on line en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py>



a través de normas de naturaleza reglamentaria (caso del CAIP de la Defensoría del Pueblo).

Sólo recientemente en el Paraguay estas normas se han empezado a invocar para acceder a la información pública. En los casos judiciales que se han iniciado y han tenido un resultado favorable, los solicitantes accedieron a la información entre tres y ocho meses contados desde que efectuaron sus requerimientos. En uno de los casos aún pendientes ante la Justicia, el solicitante realizó su solicitud hace ya dos años y medio.

No se cuenta con una estadística precisa de peticiones insatisfechas, pero por experiencia podemos afirmar que no es un porcentaje menor. Muchas veces, los solicitantes ante el silencio, prefieren no insistir por la vía judicial.

El principal obstáculo institucional es la falta de una ley de acceso a la información pública, ya que inclusive acudiendo ante la Justicia, los tiempos son bastante dilatados.

Sin embargo, dependiendo del tipo de información que se requiera y de la institución de que se trate, existen ciertos “nichos” u “oasis” de información pública sin que medie una norma legal que así lo ordene. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda y su Subsecretaría de Estado de Tributación cuentan con un servicio de información pública a través de página web en lo que hace al objeto de sus funciones realmente muy bueno ([www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py) y [www.set.gov.py](http://www.set.gov.py)). Del mismo modo, ambas cámaras del Congreso Nacional cuentan con información bastante relevante, como ser datos de contacto de los legisladores y productividad legislativa, texto de los proyectos de ley y de los dictámenes de comisiones y una muy buena base de datos normativa ([www.diputados.gov.py](http://www.diputados.gov.py), [www.senado.gov.py](http://www.senado.gov.py) y [www.congreso.gov.py](http://www.congreso.gov.py)). De todos modos, en ninguna de estas páginas web se cuenta con un detalle de la ejecución presupuestaria, nómina de funcionarios o indicadores de gestión.

Paraguay es un país con una fuerte cultura autoritaria y antidemocrática. Su historia política desde la independencia marca una sucesión de asonadas y revoluciones que concluyeron en la más larga dictadura de Sudamérica, que dejó como consecuencia un extendido desinterés ciudadano por lo público y la casi completa desaparición por muerte, migración forzada o acallamiento de una clase dirigente comprometida con su gente.

Su situación geopolítica (país situado entre Argentina y Brasil) aunada a lo referido anteriormente fortaleció una cultura de supervivencia signada por el desarrollo de antivalores como el contrabando y la piratería.

Recién ahora, veinte años después del retorno a la democracia formal, se avizoran cambios en cuanto a participación y control social.

Se puede acudir ante el Poder Judicial ante el silencio o la negativa expresa de acceso a la información.

Ante el silencio, se acude a la acción de amparo de pronto despacho para que un juez fije un plazo para que la repartición pública conteste bajo apercibimiento

de considerar que la petición ha sido negada. Este mecanismo sirve para “agotar la instancia administrativa” ya que en el Paraguay no existe ley de procedimientos administrativos.

Si el resultado del amparo de pronto despacho es una negativa expresa o ficta, o sin acudir a esta acción judicial, la respuesta de la autoridad pública es negar la información, se puede acudir a la justicia por dos vías. La acción contencioso administrativa, que es un proceso ordinario, o la acción de amparo (acción sumarísima, prevista en el Art. 134 de la Constitución<sup>25</sup>).

Todos los casos que han tenido una resolución favorable se han planteado por la vía de la acción de amparo.

Sin embargo, en casi todos los casos cuya resolución está pendiente en la Justicia, el argumento para rechazarlos ha sido que el reclamo debería haberse encauzado por la vía de la acción contencioso administrativa. Es importante contemplar que las decisiones al ser judiciales una vez que quedan firmes tienen efecto vinculante y las sentencias judiciales se cumplen efectivamente.

---

<sup>25</sup> Artículo 134 - DEL AMPARO

Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la ley.

El magistrado tendrá facultad para salvaguardar el derecho o garantía, o para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

Si se tratara de una cuestión electoral, o relativa a organizaciones políticas, será competente la justicia electoral.

El Amparo no podrá promoverse en la tramitación de causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso de formación, sanción y promulgación de las leyes.

La ley reglamentará el respectivo procedimiento. Las sentencias recaídas en el Amparo no causarán estado.

## 14. Derecho de Acceso a la Información en Perú

### Instituto Prensa y Sociedad (IPYS)

Ricardo Uceda

Javier Casas

En Perú existe una ley que regula el ejercicio de este derecho. Este derecho fue reconocido por primera vez en la Constitución de 1993 y es considerado un derecho fundamental de la persona.

No existe evidencia de que las entidades públicas ejerzan alguna clase de discriminación de acuerdo con el solicitante. En todo caso esta posibilidad es remota dada la forma establecida por la ley para solicitar información. Por otro lado, información empírica evidencia un nivel de cumplimiento irregular. Una primera conclusión a partir de esta evidencia es que depende del funcionario que circunstancialmente se encarga de absolver el pedido el grado de satisfacción del requirente.

En ningún caso las entidades públicas siguen un patrón homogéneo basado en antecedentes, para mejorar el servicio de acceso a la información. Oficialmente, el Estado peruano registra un 10% de solicitudes que no pudieron ser atendidas, pero siempre por motivos que se trasladan al requirentes, o porque éstas recayeron en una categoría de clasificación. No se registra la calidad de la respuesta.

Sobre los obstáculos institucionales existentes, van del general al particular:

- Falta de una política clara del estado para implementar una reforma del Estado sobre la base de la transparencia.
- Falta de una adecuación legislativa general al principio de transparencia.

Sobre los obstáculos culturales, que se presentan en el Perú, si partimos del hecho que el Estado es un reflejo de la sociedad en la que está inmerso, podemos decir que la sociedad peruana es en términos generales antidemocrática. Uno de los más importantes indicadores de esta realidad es el pésimo nivel de la educación pública, y la casi total desregulación de la privada, lo que a su vez incide en la poca capacidad de ejercer derechos.

En Perú se prevé la vía judicial mediante el hábeas data. La ley le confiere la capacidad de acudir al juez a cualquier persona, sin necesidad de abogado. El trámite se inserta dentro de la dinámica judicial, lo que lo vuelve lento y engorroso.

Las decisiones de los jueces vinculan sólo a las partes. Se considera que sólo el Tribunal Constitucional puede dar reglas generales de observancia obligatoria destinadas a la administración pública y a los jueces. No existe un registro oficial de nivel de cumplimiento de sentencias, pero evidencia empírica demuestra que es pobre.

## **15. Derecho de Acceso a la Información en República Dominicana**

### **Participación Ciudadana**

Carlos Pimentel

#### **Introducción**

En el mes de julio del año 2004, el Congreso de la República aprobó la Ley General de Libre Acceso a la información pública. La cual fue promulgada por el Poder Ejecutivo con el número 200-04; quedando establecido el mecanismo legal, que pretende, en primer momento obligar a las instituciones destinatarias de fondos públicos a transparentar sus acciones; y del otro lado, constituye una herramienta que procura garantizar el derecho fundamental de acceder a la información. Constituyendo, un instrumento que facilita el ejercicio ciudadano del control social y vigilancia por parte de los representados (ciudadanos) hacia los representantes y/o agentes institucionales.

Sin embargo, a pesar de la existencia de una ley que busca garantizar el derecho a acceder a información -en la práctica- la aplicación de la misma no ha sido efectivo; esto así, ya que, los sujetos obligados a servir información completa, veraz, adecuada, oportuna, actualizada y permanente en su mayoría violentan el derecho de los ciudadanos de acceder a la información, a través del no cumplimiento de la ley en los puntos específicos referidos a la "Instalación y conformación de la Oficina de Acceso a la Información Pública" y la "Satisfacción a las Solicitudes de Información."

#### **Contenido y Procedimientos**

En su artículo primero, la Ley garantiza a cualquier persona el derecho constitucional a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado y de todas las sociedades anónimas y compañías por acciones con participación estatal. Establece que las informaciones de los organismos estatales centralizados, autónomos y descentralizados, incluidos los ayuntamientos, deberán ser ofrecidas a cualquier interesado, siempre que no afecten la seguridad nacional, el orden público o el derecho a la privacidad, así como la intimidad o el derecho a la reputación de los demás. Contempla asimismo sanciones para los funcionarios que la desacaten.

Se establece un mecanismo sencillo, gratuito y ágil de acceso a la información con miras a que sea el ciudadano el principal destinatario de esta ley. La misma arregla todo lo relativo al tipo de información, la forma de la solicitud y los plazos, la constancia del pedido de información, la posibilidad de revisión de la denegatoria, las sanciones a los funcionarios que se negaren a ofrecer la información requerida y el procedimiento a seguir para encaminar en este ámbito el recurso de amparo.

Las excepciones, finalmente, se corresponden a que existe información cuyo acceso puede ser limitado, siendo las únicas restricciones válidas a este derecho, en situaciones taxativamente determinadas, las que atienden a la

seguridad nacional, la integridad territorial, la protección a la intimidad, el orden, la salud y la moral públicas, así como el respeto a la reputación de los demás.

Del mismo modo, debemos resaltar los principios generales que sustentan la ley dominicana de Libre Acceso a la Información Pública, los cuales quedan recogidos en su articulado.

#### 1. Principio de máxima publicidad:

Esto implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona los documentos que tiene en su posesión. Bajo el principio de máxima publicidad, debe disponerse de cierta información que es de interés general para todos, para la cual no será necesaria una solicitud expresa y debe ser provista de oficio.

#### 2. Principio de gratuidad:

Este principio va en función de que toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados por una Ley, es considerada como un bien público, por lo tanto, toda persona que desee ejercer este derecho fundamental, tendrá acceso a dicha información de manera gratuita, sin que esto impida al sujeto obligado poder cobrar una cuota por la reproducción de la información.

#### 3. Información reservada:

Dijimos, que no toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública, esto debido a la sensibilidad de la información, es decir, que cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo la seguridad del Estado, sin embargo, esta información y bajo el auspicio del principio de máxima publicidad, no podrá estar bajo este carácter de manera indefinida, por lo que se recomienda establecer un periodo de reserva no mayor a 10 años. La ley que nos ocupa establece un plazo de vigencia del término de reserva legal de 5 años.

Una característica de nuestra Ley de Acceso a la Información es que establece, además, 2 tipos de limitaciones; la primera atendiendo a intereses públicos preponderantes, y la segunda a intereses privados preponderantes.

### **Fortalezas y Debilidades de la Ley Dominicana**

De la revisión y análisis de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, podemos extraer algunos puntos que consideramos importantes destacar a la luz del tema que nos ocupa:

#### 1. El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental.

Apreciado desde esta perspectiva, se consagra la posibilidad de recurrir ante instancias judiciales y/o administrativas por la violación del mismo. En nuestra Ley, como garantía para la materialización de este derecho se prevé un procedimiento administrativo, que establece la posibilidad de que ante la inconformidad del solicitante con la decisión adoptada por el organismo o la persona a quien se haya solicitado la información, pueda recurrir la decisión por ante la autoridad jerárquica superior del órgano de que se trate. Igualmente, permite el recurso ante el tribunal contencioso administrativo, así como el recurso de amparo por ante esta misma instancia.

A pesar de que es en sí mismo positivo, este último elemento, podría constituirse en un obstáculo al efectivo ejercicio de la acción de amparo, conforme a su naturaleza de ser un procedimiento expedito y sencillo, debido a que en el contexto dominicano la jurisdicción contencioso administrativa es ejercida por la Cámara de Cuentas, entidad que ha demostrado ser ineficaz para el conocimiento de estos recursos por ser dicho organismo extraño al sistema jurisdiccional.

## 2. Innecesaridad de motivo.

En beneficio de la transparencia no debe exigirse que el solicitante acredite un interés o motivo para la obtención de la información.

Una debilidad relativa de la Ley 200-04, se verifica en el artículo 7 que regula el procedimiento para el ejercicio del derecho a la información, donde se exige como requisito la motivación de las razones por las cuales se requieren los datos solicitados. Afortunadamente en el reglamento de aplicación se subsanó parcialmente este error, al establecerse que basta con invocarse un interés simple para como motivo para acceder a informaciones de carácter público.

## 3. Órgano rector.

Implica la existencia de una entidad autónoma que actúe como órgano de control y que tenga como función la socialización y difusión del derecho de acceso a la información. Es un punto de discusión la pertinencia de la creación por ley de un organismo que vigile el cumplimiento de las normas, ponderando si este tipo de organismo facilita realmente el flujo de información o por el contrario complica y burocratiza lo que debería ser un procedimiento sencillo.

La Ley 200-04 no prevé nada con respecto a este aspecto. Sin embargo, es a través del reglamento que se dispone que cada organismo o institución de los obligados por la ley, deberá asignar un Responsable de Acceso a la Información (RAI) y organizar las respectivas Oficinas de Acceso a la Información (OAI), optando por un sistema descentralizado para satisfacer las solicitudes.

## 4. Información que el Estado debe proveer.

Incluye toda la información en poder del Estado, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Una disposición novedosa que contribuye a la transparencia y participación de la población en la adopción de normas de aplicación general, es la contenida en el artículo 23 de la ley dominicana que incorpora como regla general en la administración pública el establecimiento de procedimientos consultivos previo al dictamen de actos administrativos de carácter general, relacionadas con requisitos que rigen las relaciones entre los particulares y la administración o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades, poniendo así en práctica los postulados de democracia participativa consagrados en la propia Ley.

## **Implementación**

Tras la aprobación de la Ley No. 200-04, quedó a cargo del Poder Ejecutivo la elaboración del Reglamento de aplicación de dicha ley. A partir del cambio de

gobierno efectuado en agosto de 2004, encabezado por el Presidente Fernández, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo asumió el compromiso de redactar un Anteproyecto de Reglamento el cual fue sometido a consulta pública de toda la sociedad a fin de producir las recomendaciones que mejoraran y enriquecieran la propuesta.

Del mismo modo se organizaron talleres de trabajo en los que participaron diversos representantes del sector público y privado. Representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresariales, periodistas, académicos, de organismos internacionales, así como legisladores y funcionarios del gobierno dieron paso al intercambio de opiniones y posiciones legales y administrativas que dotaron de legitimidad el Proyecto de Reglamento.

Este proceso participativo culminó con la promulgación del Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública mediante el Decreto No. 130-05 de fecha 25 de febrero de 2005 con el objetivo de impulsar el ejercicio del derecho a la información pública y contribuir a la consolidación de una cultura de transparencia y control ciudadano.

Sin embargo, a 4 años de la emisión de dicho Reglamento, existen serios cuestionamientos en cuanto a la disposición y voluntad política para garantizar la efectiva implementación de la Ley y el cabal ejercicio del Derecho de Acceso a la Información.

En relación a lo anterior, según datos obtenidos de la “Comisión Nacional de Reforma del Estado” (CONARE), del total de instituciones publicas, solo noventa y una (91) poseen oficina de acceso a la información publica y su respectivos responsables; sin embargo, del conjunto de entidades que operan OAI, tan solo nueve (9) de estas han cumplido con los requerimientos mínimos establecidos por la ley 200-04 y su reglamento.

En cuanto a las respuestas a las solicitudes de información interpuestas en estas instituciones, la satisfacción a estas ha sido mínima. En la tercera edición del Monitoreo a la Aplicación de la Ley 200-04, fueron introducidas setenta y nueve (79) solicitudes de información en igual numero de entidades publicas; de estas, solo trece (13) respondieron de manera satisfactoria, y unas ocho ofrecieron las informaciones solicitadas fuera del plazo establecido en la ley.

No obstante a esto, periodistas connotad@s y algunos ciudadanos han hecho uso de esta herramienta, y de los medios a su disposición y han conseguido acceder a ciertas informaciones, que en algunos de los casos han evidenciado prácticas corruptas en la administración pública.

En consecuencia, algunos sectores que buscan propiciar la discrecionalidad y el secretismo han apuntado en contra de la transparencia y el ejercicio ciudadano de acceder a la información. Una muestra de esto, es la intención del diputado por la provincia de Puerto Plata “Alfonso Crisóstomo”, quien ha sometido un Proyecto de Ley al Congreso de la República, que de ser aprobado modificará la ley sobre Acceso a la Información Publica (200-04) introduciendo cambios que limitarían el derecho de los ciudadano de ser informados. Dicho proyecto pretende incluir una figura que se le llama Advertencia Previa, una violación a

los principios básico de acceso a la información. (Ver Artículo 12 y sus párrafos a continuación)

Artículo 12.- Obtenido el dato o información requerida y analizado su contenido, en caso de que el poseyente de los hechos conceptos o novedades hallados en la información, a juicio del mismo tenedor vislumbre, detecte, perciba o aprecie la existencia de un acto indebido, de una indelicadeza, de un procedimiento administrativo mal aplicado, de una iniciativa excesiva, pero que no alcance la categoría de un ilícito penal, crimen o delito, el poseedor estará obligado a aplicar el recurso de la advertencia previa, procediendo a intimar por escrito y con acuse de recibo al incúmbete máximo de la dependencia de que se trate o de la oficina que expidió la información intimando a que se dedique a corregir o enmendar el procedimiento o actuación indebido so pena de hacer pública la anomalía, inconducta, debilidad o indelicadeza detectada.

**PARRAFO I:** El plazo otorgado al receptor de la información y detector de la presunta anomalía o probable irregularidad administrativa, ética o moral, será de quince (15) días cuyo inicio será la fecha de recepción de los datos e información recibido; este a su vez actuando bajo el imperio de la buena fe dará al funcionario presumiblemente en falta o involucrado en el acto indebido un plazo que oscile entre los cinco (5) y veinticinco (25) días, a cuyo vencimiento y en caso de no obtemperar el servidor público en falta, el poseyente de la información y datos dispondrá a su voluntad, conveniencia, discreción y albedrío siempre apegado al uso que prometió darle al dato o información en su solicitud introductoria.

**PARRAFO II:** El hallazgo del comportamiento indebido debe corresponderse con el régimen ético y disciplinario, con los principios rectores, con los deberes de los servidores públicos o con las prohibiciones de la ley de función pública No. 41-08 o las normativas punitivas del derecho común general u otras legislaciones especiales.

**PARRAFO III:** En caso de que a juicio del tenedor de los datos o información la inconducta, inobservancia o acciones indebidas del servidor público configuren o impliquen la probable comisión de un ilícito penal, crimen o delito este estará en el deber de apoderar a la jurisdicción o dependencia competente para investigar o procesar disciplinaria o judicialmente al eventual imputado. Estas acciones serán previas a cualquier acto, gestión, iniciativa, tentativa o acción de difundir o publicar por medio de difusión masiva o colectiva.

**PARRAFO IV:** La intimación al eventual autor del ilícito penal haciendo uso del principio de la advertencia previa ni paraliza ni suspende el derecho a emprender acciones jurisdiccionales por ante el organismo correspondiente, por parte de la persona que se ha cerciorado o informado de la conducta delictuosa del servidor público.

La intención del diputado Crisóstomo, responde al predominio de una cultura administrativa y política autoritaria que ha hecho durante muchos años del “Secretismo y la Opacidad” en la administración pública dominicana una práctica institucional normalmente establecida y generalmente aceptada que contrasta con el espíritu de la ley 200-04, que su aplicación plena implica un giro hacia la apertura y la transparencia en la gestión de la cuestiones pública.

Resultados preliminares obtenidos de diversos diagnósticos indican que lograr un adecuado acceso a la información pública no depende sólo de la promulgación de una ley ni de la intención de cambiar la actitud de funcionarios



y ciudadanos. Se requiere también un costo material que debe ser asumido por las autoridades, sobre todo en lo relativo a la implementación tecnológica y la puesta al día de la información.

En ese sentido y a pesar de encontrarnos en pleno proceso de implementación, se perciben algunos problemas que impiden que avancemos en la promoción de una cultura de transparencia, como por ejemplo la poca costumbre de rendición de cuentas en la administración pública, la ausencia de información o información incompleta en las páginas Web de las entidades obligadas, los deficientes mecanismos de conservación y archivo de la información, el desconocimiento de gran parte de la población de la existencia de la ley y el derecho que consagra y la falta de un órgano regulador que fiscalice el buen desenvolvimiento y aplicación de la ley.

Sobre este último tema en particular, recientemente se está discutiendo la posibilidad de constituir un órgano rector que subsane el error de no haberlo contemplado en nuestra ley y que vigile el cumplimiento de las normas y trace las políticas a seguir, sobre todo a partir de la ineficacia en la organización de las Oficinas de Acceso a la Información (OAI) y en el nombramiento de los funcionarios Responsables de Acceso a la Información (RAI) en todas las dependencias gubernamentales, contándose a la fecha con apenas unas veintena de entidades estatales que han designado sus RAIs y sólo unas pocas instituciones han iniciado el proceso de conformación de las OAIs.

Hoy día estudiamos los modelos implementados en otros países en donde la función de órgano rector recae sobre instituciones existentes, como la Defensoría del Pueblo en Ecuador y Panamá o bien sobre organismos creados especialmente a estos fines como el Instituto Federal de Acceso a la Información en México, para ver cuál responde a las características propias de nuestro sistema.

Nuestros ejercicios de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, evidencian que ninguna de las organizaciones políticas están acatando los postulados y directrices que garantizan el cumplimiento de la referida norma.

Es por ello que Participación Ciudadana solicitó, vía comunicaciones, a las 24 organizaciones políticas, como instancias obligadas y sujetas a la competencia de la Ley General de Libre acceso a la Información Pública, a que cumplan con la misma y que hagan de público conocimiento, toda la información referida a sus ingresos y gastos de campaña, contribuyendo con esto al desarrollo y consolidación de nuestra democracia y al fortalecimiento del sistema de partidos políticos en la República Dominicana.

El artículo 4 de la referida ley expresa que será obligatorio para el Estado Dominicano y todas las instituciones que manejan fondos públicos, como es el caso de los partidos políticos, constituidos o en formación, que en cuyo caso la *información incluirá la identidad de los contribuyentes, origen y destino de los fondos de operación y manejo.*

Por lo que, se le solicita a los partidos, que transparenten sus ejecutorias y acciones en sus páginas electrónicas, de conformidad con el referido texto legal y aquellos partidos que no tienen sitio web o que se encuentran deshabilitados, que encaminen acciones que garanticen la publicidad de sus actos.

El desafío de implementar de manera cabal la ley de acceso a la información pública, se encuentra en la necesidad de impulsar una nueva cultura de la transparencia en el quehacer cotidiano, venciendo la inercia y los cánones enquistado en el sector público, la cultura del secreto y del ocultamiento

### **Retos**

La aprobación de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (LGLAIP) coloca a la República Dominicana en un lugar de vanguardia en América Latina. Ahora bien, en este punto del proceso, el principal reto que enfrentamos consiste en propiciar el conocimiento y uso de este instrumento entre toda la ciudadanía para que nos erijamos en verdaderos auditores de las ejecutorias del Estado, las cuales están amparadas en el mandato popular que hemos otorgado a las autoridades electas o designadas.

Si bien el objetivo inicial, que fue la aprobación de la Ley, se ha cumplido, su aplicación no está garantizada. Un ejercicio real del derecho de acceso a la información deberá contar con el apoyo de todos los actores institucionales claves.

En ese sentido, entre los puntos claves a tomar en cuenta para la puesta en práctica de la Ley de Acceso a la Información Pública en nuestro país, se destaca la existencia de liderazgo y financiamiento insuficientes por parte del gobierno, en donde todos los funcionarios y empleados, no sólo aquellos involucrados en la aplicación de la ley deben ser informados y aceptar este proceso como parte integral de sus funciones. A ellos les corresponde recibir y satisfacer la solicitud de información.

Asimismo, se reconoce la necesaria participación de los grupos civiles y sociales que hacen solicitudes de acceso a la información, en especial grupos de interés público y medios de comunicación, quienes, por la naturaleza de su misión se encargarán de observar el proceso de apertura en el gobierno. Igualmente, es de vital importancia el diseño de un programa de entrenamiento que habrá de iniciarse para capacitar a los Responsables de Acceso a la Información para lograr uniformidad, eficiencia y conformidad con la ley.

Por último, una vez obtenida la ley, el principal desafío es el ejercicio racional del derecho que ella consagra. La información no debe convertirse en un fin en sí mismo, lo deseable es que sea utilizada como herramienta de control de la gestión pública y como insumo en el diseño de políticas y/o peticiones públicas.

### **Elementos que obstaculizan la Aplicación de la Ley 200-04.**

En los párrafos anteriores hacíamos referencia al desfase existente entre las disposiciones y/o requerimientos introducidos por la ley 200-04 y la cultura administrativa y política enraizada en las instituciones públicas dominicana y en

la mayor parte de los empleados y funcionarios de las mismas. Esta situación representa el principal componente que obstaculiza la aplicación de la ley; y a partir de este, se generan un conjunto de obstáculos que operan, en el ámbito institucional.

A partir de las investigaciones, entrevistas realizadas a entendidos en la materia y de manera específica a los/as Responsables de Acceso a la información de distintas entidades públicas, hemos podido identificar algunos elementos que han venido dificultando el proceso de aplicación de la ley.

- **Falta de Entendimiento de la ley.** Uno de los elementos que hemos podido identificar a cinco años de aprobada la ley, es que gran parte de los funcionarios públicos le resta importancia a lo establecido en la ley, ya sea por desconocimiento de la misma o por negligencia. Sin embargo, esta actitud se traduce en el no reconocimiento por parte de algunos incúmbete del derecho ciudadano a ser informados.
- **Falta de Educación Ciudadana.** A nuestro juicio, un elemento de peso significativo en la no aplicación de la ley, es la falta de conocimiento de la población, en lo relativo al ejercicio del derecho a acceder a la información. En sentido general la ciudadanía no hace uso de este derecho, hasta el punto que existen OAI's que nunca han recibido solicitud de información.
- **Falta de estabilidad del personal asignado como Responsable de Acceso a la Información Pública.** Los RAI's frecuentemente son removidos de sus puestos. Situación que genera pérdida de recursos humanos adiestrado y con experiencia acumulada en el ejercicio de sus funciones.
- **Falta de independencia de los RAI's en términos de sus funciones.** Generalmente los funcionarios y directivos de la instituciones buscan condicionar y en muchos casos presionan a los RAI's a que manejen de manera reservada la información disponible.
- **Falta de un Órgano Rector.** Una de las principales críticas realizada a la ley 200-04 es que esta no contempla la existencia de una unidad especializada que esté facultada para asegurar la aplicación de la ley 200-04; en este sentido, ha sido propuesto la creación del "órgano rector", el cual ha sido denominado "Instituto Dominicano de Acceso a la Información" (IDAIP)

## **Recomendaciones**

1. Incrementar el conocimiento de los funcionarios públicos y de la ciudadanía acerca del derecho de acceso a información pública y de la existencia de la ley 200-04.

Existe la necesidad de crear un órgano responsable de la correcta implementación de la ley 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública, es decir el órgano encargado de hacer valer la ley, que cuente con plazos, cronograma de trabajo para instalar las OAI y velar por la

correcta elección de los RAI, que pueda tener competencia para todos los poderes del Estado.

2. Que la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) elaborar, apruebe, valide y aplicar un diseño de las Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAI), que se brinden facilidades institucionales para garantizar la entrega de información pública la ciudadanía.
3. Que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) puede contar con un plan de capacitación para los servidores públicos y los RAI, orientados por resultados y metas y que dicha institución se le facilite los recursos tercios, humanos y presupuestario para cumplir con su rol.
4. Que el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) en sus funciones responsable del pilar 6 del Plan de Ética, pueda diseñar estrategias, políticas y planes, evaluando y monitoreando, que contribuyan con la implementación de la ley y que el mismo no se convierta en una instancia operativa y ejecutor de actividades de capacitación.
5. Que las instituciones públicas pueda iniciar la estructuración de sus funciones en el marco de la Ley, para la instalación de una unidad específica, dando pasos concretos, realizando los ajustes institucionales correspondientes para que los diferentes departamentos se organicen institucionalmente para la gestión, recepción y entrega de información.
6. Brindar apoyo técnico y orientar a las instituciones para diseñar y mejorar el contenido de las páginas WEB como de su plataforma tecnológica.
7. Adecuar los portales electrónicos e interconectarlos entre sí, cumpliendo con las especificaciones contenida en la ley y no prestarle atención únicamente a la forma, a la imagen si tener como prioridad el contenido, que debe garantizar información confiable y veraz, contribuyendo con la transparencia en la gestión pública dominicana.

Desde Participación Ciudadana seguiremos promoviendo esta herramienta de control social, contribuyendo con la formación de ciudadanos y ciudadanas, cada vez más consciente de su derecho de acceso a la información y sometemos a consideración del Estado dominicano las siguientes recomendaciones.

## 16. Derecho de Acceso a la Información en Uruguay

### Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO)

Edison Lanza

En La República Oriental del Uruguay, el mecanismo jurídico en materia de acceso a la información es la ley de Acceso a la Información Pública (Nº 18.381) que regula el derecho de acceso a la información pública a través de un procedimiento administrativo que respeta los estándares internacionales en la materia. La legitimación activa es amplia, desde el momento que toda persona puede ejercitar el derecho sin necesidad de explicitar los motivos. El sujeto pasivo alcanza a todos los organismos públicos.

En cuanto al mecanismo que prevé la ley es que toda petición de acceso debe ser respondida en un plazo de 20 días hábiles. Por resolución fundada se puede extender por otros 20 días hábiles. La ley aún no cumplió un año de promulgada, pero hasta la fecha se ha mostrado como un mecanismo efectivo para que los ciudadanos ejerzan su derecho a la información.

En cuanto a la oportunidad existen problemas. El plazo de por sí es razonablemente extenso, pero aún así muchos organismos no entregan la información en el mismo, lo que obliga a muchos peticionantes a presentar la acción de acceso a la información ante el Poder Judicial. Una vez en esa instancia, la información es liberada, pero hizo perder la calidad de oportunidad a la misma. La ley no discrimina por el solicitante, pero en un caso al menos, un organismo municipal negó una información a un peticionario por su calidad de periodista. Los monitoreos deberán estar atentos a este asunto.

La ley prevé que la unidad de aplicación estatal (Unidad de AIP) debe realizar un informe anual al respecto, pero como aún no se ha cumplido un año no existe ninguno. Nuestra organización, ha realizado relevamientos de estudios como por ejemplo, un estudio de la Universidad Católica de Uruguay sobre 36 peticiones reveló que un tercio fueron respondidas en tiempo y forma, un tercio fueron denegadas interponiéndose alguna de las excepciones, y un tercio no fue respondida en tiempo y forma. Otros pedidos masivos realizados en materia de publicidad oficial, por ejemplo, revelan similares porcentajes.

Los obstáculos institucionales que se presentan en nuestro país para el ejercicio del derecho de acceso a la información fundamentalmente el acento está puesto en la resistencia de los funcionarios, quienes se amparan en distintas excepciones de reserva o confidencialidad para no suministrar la información. La inexistencia de un organismo intermedio para presentar las negativas o las excepciones, en una suerte de apelación administrativa, constituye un obstáculo institucional. No obstante, el proceso sumario de acción judicial de acceso a la información pública (AIP) ha funcionado con celeridad y eficacia.

En relación a los obstáculos culturales, la cultura del secreto aún impera en la administración. Falta una política pública de acceso y transparencia para que los funcionarios, sobre todo los departamentos jurídicos de los distintos organismos, consideren que la regla es la publicidad y la reserva la excepción.

La política de acceso no puede comenzar a implementarse por la defensa jurídica de los organismos, sino por el lado de políticas preactivas.

Como mecanismo de revisión existe una acción judicial específica. Se trata de la Acción de Acceso a la información. Cuando el Estado no contesta o interpone una excepción de reserva o confidencialidad por parte del Estado, el peticionante puede presentar el caso a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, en un breve escrito reseñando los hechos y la respuesta del Estado. El juez debe citar a audiencia al tercer día de presentado el escrito, y el caso debe sustanciarse en una sola audiencia. En Uruguay la Justicia tiene una larga tradición de independencia del poder político y de los restantes poderes del Estado. En los primeros casos de acción de AIP los jueces se han mostrado como realmente independientes.

Las resoluciones judiciales tienen efectos vinculantes y el Estado cumple en general los fallos. Cuando no lo hace la Justicia puede aplicar multas (denominadas astreintes). Un instituto, incluido en la ley, que facilita las cosas es el del “silencio positivo” que se produce cuando ante una petición el Estado no responde absolutamente nada. En ese caso, la falta de respuesta fundada determina que el juez automáticamente ordene el acceso a la información.

## 17. Derecho de Acceso a la Información en Venezuela

Transparencia Venezuela  
Mercedes de Freitas

Existen dentro del sistema jurídico venezolanos, derechos consagrados en la constitución, pero no hay mecanismos para hacerlos cumplir. Entre otros: Derecho de petición, habeas data. Ver:

### Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

**Artículo 28.** “Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley”.

**Artículo 51.** Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.

**Artículo 57.** Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.

Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades

**Artículo 143:** "Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad".

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), la pueden consultar en el siguiente sitio de internet:

<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/lopa.html>

La Ley de Simplificación de trámites administrativos la pueden consultar en el siguiente sitio de internet:

<http://www.mintra.gov.ve/legal/leyesordinarias/lsimplificaciontramitesadministrativos.html>

El mecanismo de petición no es efectivo en lo absoluto. No hay mecanismos suficientes que garanticen el cumplimiento de derechos constitucionales y las respuestas a las peticiones son muy bajas y no hay sanción para los funcionarios que no dan la información.

Venezuela necesita una Ley de Acceso a la información pública. Diferentes estudios dicen que se quedan sin respuesta entre el 100% y el 87% de las peticiones.

Los órganos del estado consideran que si dan información los “enemigos” la usan en su contra, por lo cual se abstienen de informar. No hay tradición de transparencia. El secretismo es la regla.

No existe órgano independiente. Los casos que presentamos son de procedimientos administrativos o amparos constitucionales. Y no hemos tenido decisiones positivas que reportar aun. A la fecha tenemos varios casos en diferentes fases del proceso.



## PARTE II.

## IMPLEMENTACIÓN del ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### ***“El Acceso a la Información Pública en América Latina: Realidad, Oportunidades y Desafíos”***

Edison Lanza, Director Ejecutivo CAInfo, Uruguay  
Moisés Sánchez Riquelme, Director Ejecutivo Pro Acceso, Chile

#### **Nota preliminar**

Este documento es producto del análisis y estudio basado en la información obtenida en el desarrollo de este estudio, y pretende dar una mirada sistemática y reflexiva de las características y peculiaridades del actual estado de avance de la agenda regional de acceso a la información.

Este derecho, que es reconocido en la mayor parte de Latinoamérica, hoy tiene nuevos desafíos que apuntan a la eficacia de sus avances normativos (implementación), de modo tal que se logre su objeto de permitir a los ciudadanos participar de manera informada en la vida pública, y ejercer el control social.

#### **Antecedentes**

En la actualidad, hay más de 80 países en todo el mundo que ya cuentan con normas que amparan el derecho de acceso a la información pública (AIP en adelante). En nuestra región, se han producido grandes avances en la última década, a partir de la aprobación de leyes de AIP con el objetivo primario de ser un instrumento de combate a la corrupción. Este impulso inicial, recibió un espaldarazo clave a partir del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Claude Reyes Vs Chile de 2006, que condenó al Estado de Chile por haber negado información ambiental sobre un importante proyecto de explotación forestal en el sur del país. Este dictamen internacional, respecto del cual se ha escrito bastante, constituyó el primer pronunciamiento de una corte internacional que reconoció el acceso a la información como un derecho humano fundamental, estableciendo sus contenidos mínimos.

En Latinoamérica, el primer país que contó con normas de este tipo fue Colombia en 1985, las que después fueron reforzadas por un fuerte reconocimiento constitucional en 1991. A ella siguieron las leyes de Panamá, Perú y México en 2002, destacándose esta última por ser la primera que, en nuestra región, consideró la creación de una entidad pública independiente encargada de resolver los conflictos en la entrega de la información entre los ciudadanos y los órganos de la administración del Estado (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública –IFAI-). Después de un par de años de vacío legislativo, Ecuador y República Dominicana se unieron en 2004 al club de los países que contaban con normas de este tipo. Sin embargo,

en los años siguientes no hubo mayores avances, hasta que el fallo de la CIDH de 2006, insufló de “nuevos aires” a este proceso regional, inspirando la aparición de una segunda generación de normas que –en mayor o menor medida-, recogieron en su articulado los estándares mínimos establecidos por los jueces de esta corte internacional. Fue así como aparecieron las leyes de Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile, Guatemala y Uruguay (2008). En el caso de este último país es importante destacar que el proceso legislativo, por primera vez en la región, consideró el problema de los archivos y del manejo de los datos personales de manera conjunta, generando otras dos leyes especiales sobre la materia, estableciendo un importante precedente para el futuro.

Además de todo lo mencionado, también es importante destacar los esfuerzos institucionales desarrollados por países como Argentina y Bolivia, que a pesar de no contar con leyes formales, cuentan con una serie de normas administrativas que permiten acceder a la información en poder del Estado, radicando la promoción y monitoreo de esta política pública a órganos específicos (en Bolivia, existe un ministerio para ello). Finalmente, tampoco se puede dejar de señalar la existencia de procesos legislativos en marcha en El Salvador, Brasil y próximamente Paraguay, países que probablemente se unirán dentro de poco a este club.

En todo este proceso no se puede dejar de mencionar que la experiencia de control generada por el IFAI de México, generó influencias en las leyes posteriores, muchas de las cuales consideraron la creación de órganos autónomos encargados de velar por esta política pública. No obstante, solo en los caso de Honduras y Chile estas entidades tienen facultades resolutivas similares al IFAI.

### **Aspectos problemáticos para el desarrollo e implementación del AIP**

Independientemente del tipo de regulación que existe en cada país, y de los mecanismos institucionales de control por los que se haya optado en cada caso, lo cierto es que el gran problema es cómo llevar estos avances a la práctica para promover un efectivo cambio cultural. Esto representa desafíos tanto para los proveedores de información (Estado y en algunos casos empresas que prestan servicios públicos), como para los demandantes de la misma (sociedad civil, académicos, periodistas, medios y sector privado).

No obstante la existencia de antecedentes jurisprudenciales internacionales, y los avances de la agenda legislativa regional, la experiencia de aplicación de estos años muestra una gran disparidad en el nivel de cumplimiento de las obligaciones de otorgar acceso efectivo y oportuno a la información a los ciudadanos. En cada país esta realidad se manifiesta de una manera particular, pero que en términos generales se expresa –desde la perspectiva de los proveedores de información- en dos tipos de cuestiones: a) *las culturales*, asociadas a la mayor o menor predisposición de los funcionarios públicos a entregar la información y a la persistencia de una cultura del secreto, y b) *las de “implementación”*, relacionadas con problemas institucionales, estructurales y/o de coordinación en la gestión pública que limitan o generan condiciones para la entrega de información completa y oportuna.

a) Obstáculos culturales.- El relevamiento que se presenta en esta recopilación de experiencias, muestra como constante la persistencia de una cultura del secreto entre los funcionarios de las respectivas administraciones. Aún en los países que tienen leyes de acceso vigente, una vez que estas son promulgadas, por supuesto que no surten un efecto mágico sobre una administración acostumbrada a más de un siglo de opacidad. La resistencia primaria de los funcionarios a ser diligentes en la tramitación, seguimiento y entrega de la información, se presenta como un obstáculo clave para el éxito en el largo plazo de las políticas de AIP.

Otra constante en los reportes de los socios de la alianza es el problema relacionado con la baja difusión y escasa apropiación de la herramienta de acceso a la información entre los ciudadanos en general. En los primeros años de vigencia de la normativa relativa al AIP, se revela una utilización del derecho por sectores altamente involucrados con la transparencia, el acceso a la información, el periodismo o la sociedad civil organizada. Por tanto, un efectivo empoderamiento requerirá de políticas de difusión promovidas desde el Estado y desde los programas de cooperación internacional vinculados al fortalecimiento democrático. También es menester que las organizaciones de la sociedad civil apelan a la creatividad y divulguen la herramienta más allá de sus redes primarias de inserción.

b) En cuanto a los obstáculos institucionales para el acceso, el presente informe presenta un variadísimo menú. Este capítulo se puede resumir, no obstante, en la falta de una política pública sostenida y permanente de los Estados con la implementación de las leyes y la puesta en marcha de los procesos tendientes a satisfacer la demanda. Salvo en algunos momentos México, y ahora al parecer Chile y Uruguay, se repiten en los informes cuestiones tales como: "falta de designación de los enlaces", "falta de una política de archivo para el acceso", "falta de monitoreo sobre los pedidos", "demora y desidia para entregar en tiempo la información", "falta de presupuesto para implementar o capacitar", etcétera. Este es un punto clave para una agenda futura, en tanto el desgaste y la frustración que puede significar que, una vez más en América Latina, se apruebe la ley pero no una política sostenida de inversión en fortalecimiento de este aspecto de la democracia, hacer fracasar todo este movimiento proactivo entorno al acceso. Se ha detectado también, que en algún caso, como el de República Dominicana o Nicaragua, no existe siquiera autoridad de aplicación de la ley y la nueva institucionalidad que genera el acceso.

Dadas las limitaciones estructurales de nuestros estados, existe un enorme desafío de entrada en eliminar barreras al acceso a la información que está en poder del Estado, adquiriendo en esta fase un nuevo protagonismo temas como la gestión de procesos de respuesta, plataforma tecnológica, gestión de archivos y capacitación de los funcionarios, todos los cuales son esenciales para lograr cumplir de manera cabal con las obligaciones de transparencia pro activa, y para responder de manera completa y oportuna las solicitudes de información de las personas. Los Estados con voluntad política han puesto su interés en estos temas. Justo es decir que hay algunas primeras experiencias en Argentina, Chile, Guatemala y Uruguay, para no mencionar el caso más

conocido de México, pero salvo en este último caso, los procesos de difusión y empoderamiento son desarrollados con una magra asignación presupuestaria.

Asimismo, otro desafío lo constituye el estándar de publicidad de la información que cada país definirá, sea a través de dictámenes de comisiones, sea a través de precedentes judiciales u otros mecanismos administrativos. Dado lo reciente de estas reformas y la falta de experiencia previa, los desafíos están en llegar a consensos político/sociales para establecer la “frontera” de lo público, para lo cual se requiere una profunda discusión sobre los alcances de las causales de reserva/secreto, y sobre los límites de la protección de lo privado, especialmente en materia de secretos comerciales e industriales y datos personales (especialmente en este último caso en lo relativo a la captura de información, tráfico de bases de datos y mecanismos efectivos de protección).

Desde el punto de vista de la *demanda* de información, también existen grandes desafíos, siendo uno de los primeros el generar procesos de difusión, sensibilización y capacitación que permita a los potenciales solicitantes de información visualizar las posibilidades prácticas que les ofrece el sistema para tomar decisiones en su vida cotidiana y ejercer el control social. Junto a ello, resulta esencial generar reflexión sobre los niveles de *calidad* y de la información, y la *usabilidad* de las plataformas y/o soportes en que es entregada, de manera de poder generar sistemas que realmente satisfagan las necesidades informativas de las personas.

Otro emergente del presente estudio es la necesidad de implementar políticas o alianzas entre el Estado y la sociedad civil para asistir a la demanda. La práctica indica que las OSC que se van especializando en transparencia y acceso pueden tener a su cargo programas de asistencia a la demanda tanto para la preparación y tramitación de pedidos de acceso más o menos complejos, como para patrocinar las situaciones de apelaciones y/o litigio.

### **Desafíos para el desarrollo del AIP**

La agenda legislativa regional de AIP está marcada transversalmente por el interés de lograr mecanismos de respuesta efectivos por parte del Estado a los requerimientos de información de las personas, estableciendo obligaciones de publicación proactiva, y formalizando un procedimiento de solicitud de información claro y vinculante para el sector público. En ese sentido, la encuesta de percepción que en este estudio se presenta deja muy en claro que los temas de implementación, y las nuevas barreras doctrinales del acceso (causales de reserva, información preactiva, producción y custodia de la información) forman parte de la nueva agenda regional a proyectar.

No obstante los reconocimientos legales existentes, existen evidencias en estos últimos años que muestran que este objetivo puede estar comprometido, especialmente por la fuerte incidencia que está teniendo el argumento de la “*inexistencia de la información*” como causal de no entrega de la misma, y la inexistencia de una obligación clara de los estados de “*generar o producir información*” cuando ésta le es solicitada y no está en su poder. Entendiendo que en ambos casos puede haber situaciones muy legítimas para esgrimir estos

argumentos, llevarlos al extremo pueden conducir a la ineficacia del mecanismo establecido para amparar este derecho.

Respecto del argumento de la inexistencia de información, representa un gran desafío desde la gestión de archivos y conservación documental generar mecanismos que permitan no sólo rastrear, encontrar e indexar la información en el verdadero océano que representa el acumulado histórico documental en nuestros países (especialmente a nivel de archivos de gestión), sino que también que permitan acceder a la misma de rápida, de tal modo de poder satisfacer las necesidades informativas de manera oportuna, factor clave para los efectos de medir la eficacia del derecho de AIP. Junto con ello, también es necesario poner especial cuidado en las normas, prácticas y procedimientos de “*purga o eliminación*” de documentos, ya que de su inadecuada aplicación, se pueden derivar pérdidas de información que pueden ser de alto interés público.

En cuanto a la obligación de generar información, constituye un gran desafío poder hacer avanzar el estándar interamericano sentado por la CIDH, en orden a establecer obligaciones mínimas de generar la información cuando esta se refiera a materias de alto interés público o donde estén involucrados el respeto y ejercicio de los derechos humanos. La obligación de custodia y la sanción a los funcionarios que destruyan información comportan otro estándar a consolidar.

La situación jurídica descrita, sumada a la debilidad en los procesos de modernización estatal en nuestra región, con deficiente gestión documental, archivística y de conservación, lleva a la generación de una “brecha” entre la información disponible en los estados y la que la sociedad necesita realmente. A ello hay que sumar los incentivos perversos que se crean para no generar información por parte de las autoridades públicas para eludir el control social, minimizando la actividad registral de sus actuaciones.

Por último, es necesario poner de manifiesto la existencia de señales preocupantes para los avances de AIP en la región, particularmente por la aparición de procesos de reforma legislativo que buscan limitar los alcances de este derecho. Esto es lo que hoy sucede en República Dominicana con el proyecto de ley de acceso regulado a la información, que sujeta el acceso a la información a una declaración jurada sobre el fin para el que será usada, rompiendo con el principio de neutralidad del solicitante, y establece la obligación de advertencia previa a los funcionarios públicos por parte de los ciudadanos que, en uso de este derecho, hayan sorprendido en conductas reñidas con la ética pública, lo que inhibe el debate público. Ello implica una desnaturalización del derecho, y restricciones a la libertad de expresión y de prensa.

## SUJETOS OBLIGADOS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

### ***El derecho de acceso a la información también obliga al Poder Judicial***

Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)

Katya Salazar

Mirte Postema

El acceso a la información pública y la transparencia gubernamental han recibido mucha atención en la última década, sobre todo en el contexto de la mejora de la gobernabilidad. A partir del año 2002 hemos podido observar una tendencia a la aprobación de leyes que regulan el acceso a la información en posesión del Estado. Ese mismo año, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso *Claude Reyes vs. Chile*<sup>26</sup> que el acceso a la información es un derecho fundamental que está garantizado en el Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y que el Estado tiene una obligación positiva de suministrar la información en su poder, o de motivar la negación de ella.

Sin embargo, en la práctica, en la mayoría de los países del hemisferio, el Poder Judicial ha quedado fuera del alcance de estas leyes o no ha sido incluido en la discusión alrededor del acceso a la información, con el argumento (de parte de los que se oponen a la transparencia) que la obligación a proveer información dañaría la independencia judicial. Esta es una interpretación errónea del concepto. Es cierto que se requiere de algunas excepciones al derecho de acceso a la información, como son consideraciones de seguridad nacional o de privacidad de la gente involucrada, pero éstas deben ser interpretadas de manera limitada y de ninguna manera se deben aplicar al Poder Judicial *en general*.

El Poder Judicial juega un rol esencial en una sociedad democrática. No sólo es el guardián de la legalidad y los derechos fundamentales de los ciudadanos sino que también tiene un rol de control sobre los eventuales excesos de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para cumplir con este rol de la mejor manera posible, es esencial que el Poder Judicial actúe con transparencia, independencia y credibilidad. Además – aunque pueda sonar redundante – el Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado, y como tal – y al igual que sus pares – debe rendir cuentas sobre su desempeño.

Incluir sin titubeos al Poder Judicial en las discusiones sobre el acceso a la información, generará más transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de esa institución, y, a la vez, promoverá un aumento en la confianza de la ciudadanía hacia esta institución. Por consecuencia, y contrario al argumento de

---

<sup>26</sup> Caso Marcel Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, párrafo 77.

‘los opositores’, la obligación de disponer de información sobre el desempeño de la institución, fortalecería al Poder Judicial.

Para lograr ese objetivo, es fundamental que el Poder Judicial dé al ciudadano la posibilidad de acceder a información relacionada tanto con sus funciones *jurisdiccionales* como *administrativas*. La información respecto a las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial incluye datos respecto al proceso judicial: sobre la ocurrencia y lo dicho en las sesiones, audiencias y las propias decisiones judiciales. Generalmente, durante el proceso, los expedientes sólo están disponibles para las partes, pero la información será pública cuando se haya llegado a una decisión final. Información que puede perturbar el orden público, dañar los ‘intereses de la justicia’ o comprometer la privacidad de las personas involucradas (por ejemplo en caso de menores), está exenta de esta regla general de publicidad por razones obvias. Sin embargo, es de esencial importancia publicitar la información jurisdiccional, no solo para crear más transparencia dentro del proceso judicial y así garantizar la disponibilidad de información a la gente afectada sino también, para poner la actuación de los jueces bajo el escrutinio público y así disminuir las posibilidades de actuaciones corruptas en el proceso judicial.

De igual importancia es la transparencia relacionada con las funciones administrativas del Poder Judicial. Esta información tiene que ver con el manejo de la institución, con el modo de operación y manejo de los presupuestos, así como información sobre contrataciones, nombramientos y remociones, salarios judiciales y declaraciones patrimoniales de los funcionarios de la institución. Contar con este tipo de información (respetando eventuales restricciones para garantizar la privacidad) tiene un objetivo claro: cuánto más información esté al alcance del público, menos espacio hay para arbitrariedad y abuso de poder. Una actitud de transparencia activa aumentara además la confianza en la institución.

En este momento, podríamos decir que hay dos diferentes tipos de países en esta materia: los que han aprobado leyes de acceso a la información y los que carecen de éstas. Hay mucha variación dentro de estas dos categorías. En la primera podemos distinguir tres modelos: 1) países en que la ley de acceso a la información se aplica a todos los poderes del Estado, incluyendo al Poder Judicial; 2) países en que hay autonomía de regulación para el sistema judicial; y 3) países que limitan el alcance del uso de las provisiones de acceso a la información a un grupo particular de información, como la información administrativa.

En los países que carecen de leyes de acceso a la información, normalmente hay normas (inferiores) que exigen transparencia por parte de las instituciones públicas, pero mayoritariamente no se aplican al sistema judicial. En muchos países hay algo de información sobre la estructura y la organización de la judicatura disponible en un sitio Web, pero la cantidad y el grado de información varían mucho. Otra posibilidad puede ser una autorregulación del Poder Judicial, como podemos observar en Argentina y en Colombia, donde la Corte Suprema y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, han adoptado algunas regulaciones integrales en las cuales la información administrativa debe de hacerse pública.



En conclusión, el principio básico para cualquier reglamentación de acceso a la información debe ser que el Poder Judicial, tal como los demás poderes del Estado, está obligado a proveer información acerca de sus funciones. La mejor manera para hacerlo es mediante una ley de acceso a la información que se aplique a los tres poderes del Estado –tanto en la ley como en la práctica. Es necesario dar la máxima claridad en los principios y procedimientos, para que los esfuerzos de transparencia sean eficaces, para asegurar una interacción más clara entre los ciudadanos y la judicatura, y a través de ello, realzar el control público sobre el trabajo del Poder Judicial y hacer así efectivo el derecho de acceso a la información.