

SEGUNDA REUNIÓN  
GRUPO DE EXPERTOS SOBRE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Diciembre 1 y 2, 2009

ACTA DE LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN

## ACTA DE LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

### Proyecto de Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información

- Alcance (artículo 2):
  - Se logró un consenso sobre el ajuste del encabezado de la disposición a fin de incluir no sólo la información "en posesión del" Gobierno, sino también la información que está "bajo la custodia" o "control" del Gobierno.
  - Se alcanzó un consenso general para eliminar el párrafo 2(c) del texto de la ley y marcar el tema que suscita tal disposición (es decir, las empresas privadas incluidas en el alcance de la ley en áreas en donde se requiere la divulgación de información para el ejercicio o protección de los derechos humanos) como un comentario a la ley o como una recomendación que forme parte de la guía de implementación.
  - Se logró un consenso sobre el párrafo 2(b) en cuanto que debería limitarse a la magnitud de los fondos.
  - En cuanto a los párrafos 2(a) y 2(b), se alcanzó un consenso para que se formulen de nuevo las disposiciones conforme al texto de los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano, a fin de que se establezca el alcance de la ley de la siguiente manera:
    - con inclusión de todas las ramas de Gobierno (con cierto desacuerdo con respecto al Poder Judicial);
    - con inclusión de todos los niveles de Gobierno (aunque se expresaron algunas preocupaciones sobre las diferencias entre las autoridades nacionales y municipales, y el efecto de éstas en el alcance de la aplicación de la ley);
    - con inclusión de todas las autoridades públicas que ejercen sus funciones conforme a la constitución o a las leyes;
    - con inclusión de todas las organizaciones que son propiedad o son controladas por las autoridades públicas;
    - con inclusión de todas las organizaciones que reciben una cantidad considerable de fondos públicos (con ciertas reservas sobre si se debería considerar a las organizaciones que reciben "beneficios" públicos) o que realizan un buen número de funciones públicas, en función de los fondos públicos recibidos o servicios públicos prestados.
      - Se hizo referencia a la necesidad de exentar a las autoridades no gubernamentales de los requerimientos de la ley, particularmente en lo que se refiere a la divulgación por iniciativa propia en esquemas de publicación.
      - Se mencionó la posibilidad de incluir a entidades internacionales que reciben fondos públicos en el alcance de la ley.
  - Debe observarse que se introdujo una propuesta diferente y más casuística conforme a la cual la disposición presentaría una lista de autoridades y organizaciones que se incluirían en el alcance de la ley (en lugar de una determinación conceptual del tipo de instituciones que abarcaría la ley).

- Debate terminológico:
  - Se logró un consenso sobre el uso del término "autoridad pública" en lugar de "órgano público" en la ley, como se utiliza en español.
  - Se acordó que se utilizaría la palabra en inglés "records" para referirse al tipo de información sujeta a la ley, y que en español se usaría el término "documentos", el cual en su sentido más amplio incluye no sólo aquellos impresos en papel sino en todas sus formas.
  - Se utilizará el término "complaints" en inglés y "reclamos" en español para designar las solicitudes de información.
  - La parte que solicita información recibirá el nombre de "requestor" en inglés y "solicitante" en español.
  - El destinatario de una divulgación de información por iniciativa propia se denominará "el público" en inglés y "cualquier persona" o "toda persona" en español.
  
- Debate sobre los derechos de acceso (artículo 3):
  - Se logró un amplio consenso para pasar esta disposición a una sección más general de la ley en vista de que va más allá del tema que abarca esta sección ("Medidas para promover la apertura") y afecta la esencia misma de la ley.
  - Por lo que se refiere al fundamento de la disposición, se debatieron los siguientes puntos:
    - El término "ciudadanía" que aparece en el encabezado de la disposición da la idea de que sólo a las personas físicas se les concede el derecho de acceso, pero las personas jurídicas tienen el mismo derecho. Dicho término también es limitante pues no indica que el derecho es independiente de la nacionalidad y lugar de residencia del poseedor del derecho. Por lo tanto, para dejar en claro que cualquier tipo de persona o entidad tiene este derecho, independientemente de su ciudadanía, nacionalidad o residencia, se borrará la frase "independientemente de su ciudadanía" y se dejará una redacción genérica e incluyente.
    - También se hizo énfasis en que la ley debe indicar que el derecho se conferirá independientemente del interés que manifiesten las partes y los motivos del reclamo. Sin embargo, se acordó que esta declaración no es necesaria dado que la redacción genérica de la disposición no lo requiere así y este tema se trata en otras secciones de la ley.
    - Se mencionó el hecho de que la disposición sólo se refiere a las autoridades públicas pero que la ley también abarca a las entidades no públicas. Sin embargo, dado que estas últimas no estarían cubiertas en el texto íntegro de la ley, se decidió que este tema sería tocado en otros artículos de la ley y que no se modificaría el artículo 3 en tal sentido.
  
- Debate sobre la divulgación por iniciativa propia y esquema de publicación (artículos del 4 al 8):

- Se acordó por mayoría que se volvería a redactar esta sección de la ley.
  - Los asistentes a la reunión consideraron que el término "esquema de publicación" no es claro aunque se utiliza en las leyes de algunos países y a pesar de que se explicó que podría ser un programa, plan o esquema de divulgación que sería determinado por la autoridad pública sujeta a esta ley.
  - Damian estaría encargado de volver a redactar esta sección.
  - El grupo estableció las siguientes directrices para la reformulación de esta sección:
    - Se hizo una propuesta para que esta disposición se basara en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Transparencia y Corrupción, aunque en una forma más amplia.
    - Hubo un acuerdo general sobre la necesidad de incluir el requerimiento de que la información divulgada debería ser clara y que pudiera ser entendida por los grupos más vulnerables.
    - Se sugirió que D. Pavli propondría dos opciones para los esquemas de publicación y que el grupo escogería una de ellas.
    - A fin de facilitar la reformulación de esta sección, se hicieron más explícitos los tres temas que suscita:
      - El tipo de información que debe divulgarse.
      - La forma (clara y entendible) en que debe divulgarse esa información.
      - Una lista mínima de información que debe divulgarse.
  - Unos cuantos expertos manifestaron su preocupación por la amplitud de la lista mínima incluida en el artículo 7, y sugirieron que debería reducirse para que la aceptaran los Estados Miembros. Sin embargo, la lista debería ser más amplia que la del artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Transparencia y Corrupción.
  - En el debate sobre la divulgación por iniciativa propia se mencionó un tema diferente aunque relacionado sobre la necesidad de que las autoridades documenten sus decisiones a fin de reducir el alcance de la obligación de generar información según se consagra en el artículo 39 de la ley. Este requerimiento de documentar las decisiones debería colocarse en otra parte de la ley, aunque no se determinó un lugar específico.
  - Por lo que se refiere a la obligación que se establece en el artículo 39 de la ley, hubo un acuerdo general para cambiar de lugar esta disposición de la sección referente a las excepciones a la divulgación a una sección más general de la ley (tal vez a la que se refiere a la divulgación por iniciativa propia). También se acordó suavizar la obligación de generar información. En vista de que no se logró ningún consenso, el debate sobre este punto fue diferido para otras reuniones del grupo.
  - Se acordó que la palabra "suprimir" que aparece en el artículo 8(b) era inapropiada. El grupo debería analizar y aprobar una redacción diferente.
- Armonización con otras leyes que dispongan la divulgación de información (artículo 9):
    - Se suscitó un debate sobre si esta ley debería ser la que se aplique a falta de otras en cuestiones de acceso a la información que ya están regidas por otras leyes diferentes o si éstas últimas deben prevalecer por sus alcances específicos. No se logró ningún consenso sobre este tema, pero el grupo favoreció la propuesta de que la ley sobre el

acceso a la información no debería ser un compendio de otras leyes ya existentes pero que, en el caso de conflictos, prevalecería la que dispusiera una mayor divulgación.

- Debate sobre el procedimiento para tener acceso a la información que obra en poder de los órganos públicos (artículos del 15 al 33)
  - En su redacción actual, el artículo 15 abarca dos puntos diferentes, a saber, el costo del acceso a la información y las sanciones que deban imponerse por el ejercicio de tal derecho. Por esta razón, se decidió que se dividiría en dos artículos diferentes; uno para cada punto. Por lo que se refiere a la segunda parte de este artículo, se hizo énfasis en la necesidad de mejorar su redacción.
  - Se decidió que la sanción prevista en el artículo 16 no corresponde a esta sección de la ley y que debería ser tratada en la sección referente a las sanciones.
  - Hubo un amplio consenso en que el destinatario de un reclamo de acceso a la información que haya sido hecho en forma verbal o por teléfono no tiene la obligación de documentar dicho reclamo.
  - Por lo que se refiere al artículo 18, el grupo llegó a las siguientes conclusiones:
    - Los requisitos no deberían limitarse al reclamo por escrito sino que deberían ampliarse a cualquier tipo de reclamo.
    - Debería eliminarse el inciso 18(a) nombre y apellidos del solicitante.
      - Al respecto se dijo que cuando el reclamo se refiera a información personal, entonces sí se debería requerir el nombre del solicitante y su identificación. No se llegó a un consenso sobre si este tema debería tratarse en una ley sobre el acceso a la información, particularmente porque esto concierne a las leyes sobre información personal. Sin embargo, dado que muchas de las solicitudes de acceso a la información tienen que ver con datos personales (por ejemplo, expedientes médicos), se sugirió que debería agregarse un comentario a la ley a fin de que quede claro que en este tipo de reclamos se requeriría el nombre y apellidos del solicitante así como su identificación.
    - Se acordó que en lugar de "domicilio o dirección electrónica", el inciso 18(b) debería indicar sólo "información para recibir notificaciones".
    - También se acordó que el contenido del inciso 18(c) "descripción clara y precisa de la información solicitada" era demasiado riguroso, y que debería modificarse la redacción de la siguiente forma "el reclamo debe ser lo suficientemente preciso para permitir que se encuentre la información".
    - También hubo un consenso para que el inciso 18(d) fuera optativo y no obligatorio.
  - Por lo que se refiere a los costos de reproducción (artículos del 19 al 21), se hicieron los siguientes comentarios:
    - Hubo un acuerdo general de que no se incluyeran "costos por búsqueda" a la serie de costos que debe pagar el solicitante.
    - Hubo objeciones al "valor referencial del servicio en el mercado" (artículo 20), dado que esto podría significar que el destinatario de un reclamo estaría obteniendo alguna ganancia. Con el objetivo de garantizar que los costos no

sean excesivos ni prohibitivos, se prefirió como solución que cada entidad debería publicar de antemano una lista de costos.

- Por lo que toca a la oficina de información a la que hace referencia el artículo 23, el grupo manifestó su preferencia de que se indicara un "funcionario" encargado de información en lugar de una oficina porque, en particular, ello resultaría muy caro para las entidades no gubernamentales. Además, el contar con un funcionario (y no una entidad) responsable de responder a los reclamos de información representa un mayor incentivo para cumplir con la ley.
- Debe requerirse una oficina sólo cuando sea posible y para que sirva como punto de contacto para los solicitantes, como enlace con las oficinas de información de otras entidades y como mediador que intente encontrar soluciones alternativas en casos de conflictos.
- Se suscitó un debate sobre el procedimiento para solicitar información a entidades privadas que se incluyen en el alcance de la ley. Se indicó que la solicitud debería ser enviada a la autoridad pública que regule, supervise o controle a tales entidades privadas que realizan funciones públicas o que reciben fondos públicos, en el supuesto de que siempre exista tal autoridad pública que regule, controle o supervise a una entidad privada con esas características. En oposición a lo anterior, se argumentó que tal requerimiento era demasiado complicado y que resultaba poco eficiente pedir al Estado que respondiera a este tipo de reclamos. El único consenso que se alcanzó fue que este punto debería ser abordado en otro artículo de la ley.
- Por lo que se refiere al proceso de registro, interpretación y seguimiento de reclamos (artículos del 24 al 27), se hicieron los siguientes comentarios:
  - El grupo manifestó su preocupación por los reclamos que son demasiado vagos o claramente irrazonables. Se hizo énfasis en la necesidad de una salvaguarda para rechazar este tipo de reclamos.
  - Se discutió la mejor forma de tratar los reclamos que se dirigen a autoridades no pertinentes. Se ofrecieron como opciones que el destinatario original debería orientar al solicitante para buscar al destinatario pertinente o transferir directamente el reclamo a este último. Esta última opción fue considerada como fácil en el caso de reclamos presentados por vía electrónica, pero que podría provocar problemas en el caso de reclamos por escrito o verbales, en particular en los países en donde el sistema de correo no era confiable o se utilizaba poco. Sin embargo, el grupo manifestó su preferencia por no requerir la presentación de un segundo reclamo, por lo que favoreció la opción de la transferencia siempre y cuando fuese una obligación del destinatario original, lo cual implica que sus funcionarios son responsables de ello. En la guía de implementación podría sugerirse la opción de la orientación.
  - Cualquiera que sea la opción elegida, las oficinas que se creen de conformidad con el artículo 23 deben comunicarse directamente y fungir como enlace con la oficina equivalente de la entidad a la que debió haber sido dirigido el reclamo en principio.
  - Se acordó, en términos generales, que el artículo 27 no era adecuado para una ley modelo y que el manejo del orden de los reclamos debería dejarse a discreción de los destinatarios. Lo más que podría hacer el grupo de expertos en este sentido es incluir una sugerencia en la guía de implementación.

- En relación con la búsqueda de documentos (artículo 28), se hizo énfasis en la necesidad de incluir una salvaguarda para los destinatarios, en particular cuando se trata de reclamos demasiado vagos o claramente irrazonables, o cuando no es posible encontrar la información solicitada tras una minuciosa búsqueda. Otro argumento que se hizo fue la necesidad de reforzar la norma de búsqueda de información, cambiándola de "razonable" a "minuciosa y completa". Además, se hizo una nueva propuesta para incluir un principio de buena fe por parte del destinatario en el manejo de reclamos en lugar de una norma para la búsqueda. Se indicó que tal principio de buena fe sería útil para juzgar el esfuerzo que dedique el destinatario en cada caso particular de información no encontrada. No se llegó a ningún acuerdo sobre ninguno de estos puntos y, por el momento, el artículo 28 y el término "razonable" se mantendrán como norma para la búsqueda de información y como salvaguarda para los casos de reclamos irrazonables o de información que no pudo ser encontrada, dentro de lo razonable.
- En cuanto al mantenimiento de registros (artículo 29), el grupo manifestó su preocupación por la carga que esto representaría para las entidades privadas incluidas en el alcance de la ley. Se acordó que en este artículo debería incluirse la necesidad de crear registros (y no sólo de mantenerlos). Se argumentó que la necesidad de mantener registros en forma profesional (lo cual ya está incluido en la guía de implementación) debería formar parte de este artículo. El mantenimiento adecuado de registros reduce la necesidad de volver a crear documentos tal como se establece en el artículo 30. Por ello, se sugirió que deberían imponerse sanciones administrativas por la falta de mantenimiento o por el mantenimiento inadecuado de registros.
- La obligación de "recrear" registros perdidos (artículo 30) fue considerada como muy rigurosa, y el grupo manifestó su preferencia por la obligación de "reconstruir" registros perdidos.
- En cuanto a los plazos para responder a reclamos (artículos del 31 al 33), se hicieron los siguientes comentarios:
  - Se argumentó que resultaba poco apropiado que en una ley modelo se fijara un plazo y que, más bien, se debería fijar una norma, por ejemplo, un plazo "razonable". En oposición a ello, se argumentó que es factible fijar un plazo en días y que podría fijarse un plazo promedio en la región. Se logró un consenso para fijar como norma "lo más pronto posible" o "tan pronto como sea factible" para responder a los reclamos de información (dado que la mayoría de éstos reciben una respuesta mucho antes de que venza el plazo fijado), pero también se acordó fijar un plazo máximo en días (por ejemplo, 30 días hábiles).
  - Se mencionó el tema de dar aviso a terceros que puedan estar interesados en la información solicitada porque no se incluye en la ley. Este punto es especialmente complejo cuando el número de partes interesadas resulte ser alto (en cuyo caso debería implementarse algún mecanismo de notificación colectiva, con algunas excepciones, por ejemplo, cuando la información ya esté incluida en bases de datos). Además, debería establecerse como única alternativa que el Estado represente a tales partes interesadas cuando éstas no invoquen sus derechos.

- Se acordó que la nueva redacción de esta sección de la ley sería discutida a través de correo electrónico o en un foro alojado en la página de Internet sobre acceso a la información.
  
- Debate sobre las excepciones de divulgación (artículos del 34 al 39): Los puntos discutidos fueron los siguientes:
  - El señor David Stewart hizo mención del peligro de tener una redacción general y conceptual de las excepciones al usar palabras como seguridad nacional, seguridad pública, etc. En su lugar, sugirió una lista de excepciones a fin de restringir y precisar el significado de excepciones de divulgación.
  - También se sugirió que debería existir un artículo en el que se consagre una interpretación estricta de las circunstancias que constituyen excepciones.
  - En particular, hubo objeciones a "la protección de la estabilidad financiera, económica o monetaria" porque, por ejemplo, un caso de corrupción podría tener ese efecto y ese es el tipo de divulgación que se pretende fomentar con esta ley.
  - También hubo algunas reservas con respecto a "la protección de las partes en los procesos judiciales" porque la privacidad ya queda protegida en el artículo 34(a) y porque se reduciría en gran medida alcance de la información divulgada en virtud de que es mucha la información involucrada en un proceso judicial. (Se propuso limitar esta excepción a los procesos judiciales vigentes.)
  - Se dijo también que las excepciones contenidas en el inciso (c) del artículo 34 ya están cubiertas por otras excepciones de este mismo artículo, por ejemplo, "las comunicaciones entre las partes privadas" está cubierta por la excepción de privacidad y "las comunicaciones entre los Estados" queda cubierta en la excepción referente a "la defensa nacional, la seguridad pública o relaciones internacionales".
  - El punto más impugnado fue la posibilidad de incluir una excepción mediante la que se establezca una válvula de escape para los destinatarios de reclamos de información cuando los costos y la mano de obra requerida para satisfacerlos sean superiores a los beneficios derivados de la divulgación de información. Se rechazó la excepción del "orden público" por ser demasiado amplia y vaga, pero dado que la excepción está incluida en el artículo 12 de la Convención Interamericana, hubo consenso sobre la necesidad de hacer explícito ese rechazo, ya sea como comentario a la ley o como recomendación en la guía de implementación. Se propuso una excepción más limitada del "buen funcionamiento del órgano", pero no fue aceptada por el grupo. Por lo tanto, el debate permanece abierto.
  - Otro tema que se trajo a colación fue la posibilidad de exonerar de la obligación de divulgación de información a los procesos de toma de decisiones propios de las autoridades públicas. Sin embargo, esta excepción podría promover el hecho de que no se lleven registros de la información, lo cual va en contra de los propósitos de la ley. En caso de que se incluya en la ley una excepción de este tipo, la protección sería más rigurosa durante el proceso de toma de decisiones y más relajada después del mismo. No obstante lo anterior, el tema también permanece abierto.

- Se sugirió establecer una distinción entre "información confidencial" e "información reservada". La "información confidencial" quedaría permanentemente protegida en tanto que la "información reservada" estaría protegida mientras sean válidas las circunstancias que justifiquen la protección. La información personal sería considerada como información confidencial.
  - La palabra "rechazar" sería eliminada del párrafo introductorio del artículo 34.
  - Se eliminaría la última oración del artículo 36 porque el grupo rechazó la idea de establecer un plazo en términos de años para proteger la información. La protección mientras sigan siendo válidas las circunstancias que la justifican fue considerada como pertinente y suficiente (independientemente de la posibilidad de crear una categoría de información confidencial, es decir, protegida en forma permanente).
  - En vista de que esta sección suscitó un debate intenso y no se logró ningún acuerdo, el grupo decidió que se redactarían las tres opciones en función de las diferentes sugerencias que se hicieron durante la reunión, y que posteriormente se elegiría una versión final.
  - Véase más arriba la sección "Debate sobre la divulgación por iniciativa propia y esquema de publicación" en donde se encuentra un análisis del debate sobre el artículo 39.
- Debate sobre supervisión y apelaciones (artículos del 40 al 58):
    - El primer punto discutido fue el modelo de supervisión. Las dos opciones presentadas fue una comisión o un Ombudsman. Se argumentó que la elección dependía en gran medida del contexto pero que, dado que esta es una ley modelo, podría escogerse una opción y que la otra sería destacada en la guía de implementación. El grupo manifestó su preferencia por el modelo de una comisión.
    - En segundo término se debatió si el órgano supervisor estaría facultado o no para emitir órdenes. En este punto, el grupo manifestó que todo depende del contexto. Además, no se logró un acuerdo sobre cuál modelo escoger para esta ley.
    - Por lo que se refiere al proceso de selección de los miembros de un órgano supervisor, se logró un consenso sobre el establecimiento de un mecanismo que permita la participación de la sociedad civil en este proceso.
    - Por lo que toca al proceso de apelaciones, el tema debatido fue el de las apelaciones internas. Algunos integrantes del grupo sugirieron eliminar por completo la apelación interna, en tanto que otros favorecieron una apelación interna opcional y no obligatoria, en especial en los casos en los que la autoridad que decide sobre la apelación es la misma que denegó el reclamo de información. Al parecer el grupo favoreció esta última opción.
- Debate sobre sanciones (artículos 59 y 60)
    - Se acordó reducir el alcance de las sanciones penales a los casos más atroces (como la destrucción intencional de información). De la lista de delitos incluidos en el inciso (a) del artículo 59, el único que quedaría vigente sería el del subinciso (D); pero incluso éste podría eliminarse dado que por lo general constituye un delito grave conforme a los códigos penales de todos los países. El grupo expresó su preferencia por las sanciones administrativas sobre las penales.

- Se plantearon otras alternativas como el establecimiento de programas de capacitación sobre el acceso a la información como sanción o la creación de incentivos en forma de bonificaciones para los empleados que superen ciertos límites de divulgación en el cumplimiento de la ley.
- Otra sugerencia fue dar al órgano supervisor la posibilidad de que como sanción publicara una resolución mediante la que se condene a una autoridad que viole la ley.
- Otra alternativa que se presentó fue la de aprovechar las economías de escala de la autoridad encargada de investigar y sancionar a los empleados públicos (por ejemplo, la contraloría del servicio público) y "subcontratar" a esta autoridad las investigaciones que disponga la ley. El Comisionado de acceso a la información remitiría una investigación a la contraloría del Estado. Este árbitro siempre debería ser diferente de la autoridad sujeta a investigación.

## **I. Debate sobre la guía de implementación**

- Capítulo I: Intervención de Isabel:
  - Se sugirió suavizar la redacción de algunas de las recomendaciones.
  - Otra propuesta fue la de eliminar gradualmente otras leyes en las que se establece el cobro de cuotas por la presentación de un reclamo ante la administración cuando se trata de un reclamo de acceso a la información (o también, determinar que este tipo de reclamos quedan exentos del cobro).
  - También se propuso un mecanismo para revisar leyes futuras en las que se establezca la no divulgación de información. Una idea que se presentó en este sentido fue la de obligar a los legisladores a manifestar que tal ley dispone la no divulgación de información en lugar de introducir subrepticamente una ley de este tipo.
- Capítulo II: Intervención de J. Villeneuve.
  - En general, se sugirió que los fondos relacionados con la cooperación internacional y con proyectos innovadores deberían ser incorporados al presupuesto del Comisionado.
- Capítulo III: Intervención de (...):
  - Se sugirió añadir seguridad de la información a este capítulo.
- Intervención de Karina Banfi y Edison Lanza:
  - Se propuso incluir en la ley modelo un artículo en el que, como obligación del Estado, se disponga la capacitación y orientación para los funcionarios públicos.