

SEGUNDA REUNIÓN DEL  
GRUPO DE EXPERTOS SOBRE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Diciembre 1 - 2 de 2009

Salón Gabriela Mistral  
Sede de la OEA (GSB)  
1889 Calle F, N.W.  
Washington, D.C.

PROYECTO DE GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO  
INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
[AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09)]

Draft

PROYECTO DE GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO  
INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

-- Índice --

<b>Capítulo 1: Adopción de un marco integral .....</b>	<b>3</b>
A. Estudio de las leyes y políticas en vigor .....	3
B. Adopción de la nueva ley modelo y enmiendas a la ley vigente.....	5
C. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso .....	6
D. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura .....	7
E. Enfoque gradual .....	8
<b>Capítulo 2: Asignación de los recursos necesarios para la creación y mantenimiento de un sistema de acceso a la información y su infraestructura.....</b>	<b>10</b>
A. Factores a considerar.....	10
B. Evaluación de los niveles de recursos .....	12
C. Negociación del presupuesto de acceso a la información del órgano encargado de hacer cumplir la ley.....	18
<b>Capítulo 3: Adopción de políticas y sistemas eficaces de gestión de la información para la creación y mantenimiento de información pública y el acceso adecuado.....</b>	<b>20</b>
A. Mantenimiento de archivos y registros .....	20
B. Producción de información .....	23
C. Divulgación proactiva .....	24
D. Tecnología.....	24
E. Logro de la conformidad .....	26
<b>Capítulo 4: Desarrollo de la capacidad de los usuarios de información.....</b>	<b>27</b>
<b>Capítulo 5: Desarrollo de la capacidad de los proveedores de información .....</b>	<b>28</b>
A. Acceso a la información y valores democráticos.....	29
B. Estrategia de desarrollo de capacidad sobre el acceso a la información .....	30
C. Promoción de una cultura de “acceso” entre los proveedores de información .....	30
D. Aprendizaje de los conceptos básicos .....	33
E. Creación de un programa de capacitación sobre acceso a la información: .....	34
<b>Capítulo 6: Monitoreo de implementación y cumplimiento/eficacia de la Ley .....</b>	<b>35</b>
A. Supervisión.....	35
B. Cumplimiento.....	37
C. Modelos de cumplimiento.....	38
D. Establecimiento de la Comisión.....	41
E. Sistema Interamericano .....	43
F. Sanciones .....	43
G. Eficacia.....	43

PROYECTO DE GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA LEY MODELO  
INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
[AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09)]

**Capítulo 1:**  
**Adopción de un marco integral**

Es ampliamente reconocido que las leyes sobre el acceso a la información no funcionan por sí solas en un entorno de buen gobierno, transparencia y democracia. De hecho, una ley de acceso a la información es sólo un paso más. Esta sección describe cómo crear un marco jurídico y normativo, teniendo en cuenta los elementos que todo sistema de acceso a la información requiere para poder funcionar eficazmente.

La Subsección A., plantea la necesidad de examinar y estudiar todas las leyes y políticas en vigor, o partes de ellas, que tratan sobre la clasificación y divulgación de información, principios de transparencia, responsabilidad, el secreto profesional de los funcionarios públicos y sanciones a funcionarios públicos en relación con la administración de archivos públicos y la divulgación de información. En la Subsección B. y C., se explica el proceso de adopción de la nueva ley modelo y la necesidad de modificar o derogar las leyes existentes que contravengan los principios y procedimientos de información. La Subsección D., presenta una lista no exhaustiva pero completa de las leyes complementarias que contribuirán al cumplimiento óptimo de la ley modelo y promoverán una mayor apertura. En el punto final E., se examina un enfoque gradual para la planificación de la implementación de la ley modelo.

**A. Estudio de las leyes y políticas en vigor**

La promulgación de una nueva ley siempre requiere examinar y analizar las leyes y políticas en vigor relacionadas con el derecho prospectivo. Para garantizar una implementación eficaz, lo ideal es que la nueva ley se incorpore en el entorno y reglas existentes, en vez de introducir nuevas maneras de proceder y gestionar los procesos administrativos.

Por examinar, se entiende revisar, entre la normativa que se aplica en todo el orden jurídico del país, aquella que podría afectar de alguna forma la entrada en vigor de la nueva ley. Este examen es principalmente necesario para *localizar* la ley, mediante la aplicación de la terminología correcta y asegurando que la estructura institucional existente, los procedimientos y los mecanismos coactivos del orden jurídico interno se toman en cuenta. Algunas de las normas que podrían afectar la nueva ley son las siguientes:

1. *Decretos legislativos que definen la naturaleza y funcionamiento de los poderes del Estado y órganos autónomos que estarían bajo el alcance de la ley.* Para poder abarcar plenamente los poderes del Estado y todos los órganos que reciben fondos públicos, cabe estudiar la organización del Estado de cierto país y la terminología institucional de interés público utilizada por el orden jurídico.
2. *Normas que establecen procedimientos administrativos, o legislación que uniformiza los procedimientos en cada uno de los poderes y organismos y donde la nueva ley*

- debe ser coherente, siempre que el principio *expedito* del derecho de información esté protegido.
3. *Regalías*. Las leyes que establecen el costo de las regalías del gobierno para fotocopias o la reproducción de documentos en varios formatos, también conocidas como *Leyes de Derechos*.
  4. *Silencio administrativo*. En la mayoría de los países el concepto legal ya existe, así como sus procedimientos y sanciones, por lo tanto la nueva ley debería incorporarlos en los casos en que el gobierno no responda una solicitud de información.
  5. *Normas que establecen responsabilidad administrativa*. El sistema existente de sanciones, penalizaciones y multas por falta de ética administrativa deberá ser respetado y quedará consagrado en la nueva ley. Por ejemplo, las normas que sancionan el acto de filtrar o compartir información sin el consentimiento oficial muchas veces están esparcidas entre varias leyes.
  6. *Normas que incluyen disposiciones sobre la clasificación o divulgación de documentos del gobierno de conformidad con las leyes de petición*. En muchos países, el derecho de petición impone ciertas obligaciones y procedimientos a los funcionarios públicos para responder las peticiones públicas. Los procedimientos de la nueva ley de acceso a la información no deben mezclarse con los establecidos, más bien, los funcionarios públicos deberían comprender bien el nuevo proceso y poder manejar las peticiones y solicitudes de información de otra manera.
  7. *Normas que establecen secretos especiales, como el secreto fiscal, bancario, fiduciario, comercial e industrial*. La nueva ley de acceso a la información debería, en todo caso, definir más específicamente los secretos preexistentes en relación con las categorías que presenta (información reservada o pública).
  8. *Normas que establecen procedimientos judiciales o cuasijudiciales*. El órgano independiente de acceso a la información examinará las reclamaciones de los ciudadanos y este procedimiento deberá concordar con el del Ombudsman, o será similar al de los tribunales administrativos de apelaciones o de una comisión de información. Si no se tiene en cuenta este elemento, podría disminuir la legitimidad de las acciones del órgano de supervisión.
  9. *Pruebas de equilibrio entre derechos/control constitucional*. En el caso de que dicho mecanismo exista, se encuentra en la legislación nacional de nivel superior. En el orden jurídico constitucional, la nueva ley de acceso a la información no debe instalar tales pruebas si la constitución no contempla el interés público o el control del equilibrio de derechos.
  10. *Disposiciones constitucionales y legales sobre la protección de dato, privacidad, o Habeas Data*. Dado que las leyes de acceso establecen un procedimiento administrativo diferente para la tramitación de solicitudes y protegen de distintas maneras los documentos y datos, deberá realizarse una revisión a fondo de las disposiciones preexistentes sobre esta materia.
  11. *Reglamentación sobre la gestión de archivos*. La implementación de una ley de acceso a la información que no cuente con un reglamento para la gestión de archivos

crea problemas endémicos que repercuten en la efectividad jurídica. Esta ley debe diferenciarse de toda ley relativa a los archivos históricos.

## **B. Adopción de la nueva ley modelo y enmiendas a la ley vigente**

La Ley Modelo responde a la necesidad de establecer normas para la protección del derecho de acceso a la información en la región, por lo tanto, las leyes de acceso a la información en vigor que contravengan los principios establecidos por esta Ley Modelo deben ser enmendadas. La modificación de las leyes de acceso a la información vigentes, a efectos de que concuerden con la Ley Modelo, debe observarse como una medida democrática sensible para mejorar y dignificar la vida de toda persona y las relaciones burocráticas con los ciudadanos. Independientemente de su justificación moral, los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos están legalmente obligados a cumplir con la sentencia en el caso *Claude Reyes c. Chile*, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos encomienda modificar la legislación vigente que no sea congruente con los principios del derecho de acceso a la información. En este sentido, las Recomendaciones sobre Acceso a la Información de la OEA (CP/CAJP-2599/08) indican que los Estados deben garantizar “que toda excepción esté previamente establecida por ley y responda a un objetivo permitido por el derecho internacional”. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace referencia al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde (principio 4) “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

En cuanto a la adopción de procesos para las leyes de acceso de información, la experiencia ha demostrado que es mejor cuando los gobiernos, la sociedad civil y los medios trabajan juntos con los líderes del Congreso. Este tipo de colaboración muchas veces suscita leyes de acceso a la información que protegen mejor los intereses de los ciudadanos, y a leyes públicamente debatidas y compartidas con la sociedad gracias al papel de divulgación que desempeñan los medios de comunicación. De hecho, un proceso de promulgación público y socializado ya encierra transparencia en sí, cuando los ciudadanos conocen su derecho a solicitar información y la obligación de los órganos gubernamentales de divulgarla. En su conjunto, el proceso propicia un resultado final más legítimo y democrático, e incluso los funcionarios públicos están más convencidos de los beneficios derivados de su trabajo cuando cumplen con el nuevo régimen.

Una vez la ley haya sido promulgada, es importante mantener en la mayor medida posible la credibilidad de la ley entre los ciudadanos y terceros interesados, incluso cuando su implementación es problemática y lenta. Es especialmente importante que los funcionarios públicos no pierdan la confianza en la ley y sus futuros beneficios, a pesar del trabajo que deben enfrentar.

Por último, para que la implementación de la ley sea lo más eficaz posible, los gobiernos deben considerar primero “limpiar la casa antes de abrir sus puertas”. Las reglas administrativas que permiten los secretos estatales, las partidas presupuestarias secretas y las

leyes de prohibición de conflicto de intereses, son los tipos de mecanismos que deberán eliminarse antes de adoptar la nueva ley de acceso a la información, ya que reafirman principios que no concuerdan con el buen gobierno y el respeto de los derechos.

### **C. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso a la información**

La legislación que no sea coherente con el régimen de acceso de información propiciará confusión entre la vieja legislación de información reservada y los nuevos motivos de negación que estipula la ley de acceso a la información. Los funcionarios públicos, quienes constituyen los solicitantes diarios, deben implementar esta ley sobre un terreno seguro de predicción y certidumbre, por lo tanto, es fundamental derogar y modificar todo régimen de información contrario a las limitaciones excepcionales establecidas por la ley de acceso a la información.

Ello se puede garantizar de varias formas. En países como Colombia, Ecuador y México, la primacía del derecho de acceso a la información está garantizada por disposición constitucional, la norma del más alto nivel en los órdenes jurídicos civiles. En estos casos, es en la propia constitución donde se establece que toda ley que contravenga un derecho constitucional fundamental violará la constitución y deberá ser derogada. Asimismo, las constituciones como la de México, refuerzan el respeto de los derechos fundamentales estipulando que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes internas, son las *normas supremas*. Por ende, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene el mismo poder legal que cualquier ley interna.

Para garantizar la primacía de la ley modelo de acceso a la información por encima de todas las disposiciones contrarias a la misma, se recomienda que la nueva ley de acceso a la información predomine sobre todas las demás leyes y disposiciones relativas a información secreta o clasificada dentro de legislación especial, mediante la derogación o modificación de las normas que contradigan los preceptos del acceso a la información. La ley de acceso a la información no deberá, en ningún caso, reconocer otro régimen de clasificación de información ni referirse al mismo. Por ejemplo, las leyes de acceso a la información de Nicaragua y Panamá explícitamente establecen que esa ley prevalece por encima de toda otra ley en caso de incoherencia o contradicción.

Las leyes que contravienen esta Ley Modelo son principalmente las siguientes:

1. Las leyes de secretos de estado, o secretos oficiales, tienen una larga tradición en los códigos penales de la región. Sancionaban la revelación de “secretos de estado”, entendiéndose por éstos toda información que podría dañar las actividades económicas o militares de un Estado, que constituía un *delito contra la patria*. Estas leyes se caracterizan por el uso de motivos de “seguridad nacional” como una gran pantalla para ocultar información del saber público. Las disposiciones relativas al secreto de estado fueron derogadas de los códigos penales de México y Perú en el siglo XX, cuando principalmente se utilizaban para cubrir actos discrecionales y la mala gestión del gobierno.

2. Los certificados ministeriales son leyes que permiten a un ministro emitir un certificado concluyente, el cual no puede ser impugnado ante un órgano de apelación o los tribunales, ordenando que un documento sea clasificado como secreto. La legislación de nivel inferior no debe socavar o contradecir una ley de acceso a la información de nivel superior. Esto también resta credibilidad en la implementación de la ley por parte del gobierno. Prácticas óptimas en Chile y Perú demuestran que una prescripción constitucional garantiza la mayoría absoluta del Congreso para introducir nuevas leyes de secretos o información reservada.
3. Leyes de protección de datos personales, privacidad, o *Habeas Data*, que contravengan el régimen de acceso a la información. Los derechos de privacidad y acceso a la información deben coexistir en armonía. Muchos países de la región contaban con disposiciones *habeas data* antes de las leyes de acceso a la información, por lo tanto, los gobiernos ya están familiarizados con los procedimientos de clasificación y protección. Debe actuarse con cautela cuando se niega información en base a cada una de las distintas leyes. Por ejemplo, la ley de acceso a la información de México define la confidencialidad con lenguaje muy preciso, de manera que esta categoría solamente protege la vida privada de toda persona.
4. Las leyes o normas reglamentarias de segundo nivel que establecen categorías de clasificación de documentos aparte de las enumeradas en la ley. Las entidades y organismos creados en virtud de la ley de acceso a la información, por razones de autonomía, pueden formular leyes complementarias a fin de incorporar los principios de la ley en su propio sistema. Las leyes de segundo nivel no deben contravenir o traspasar el ámbito jurídico de la ley de acceso a la información, donde aparecen nuevas categorías de clasificación o procedimientos distintos para solicitar y clasificar información.

#### **D. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura**

Las leyes complementarias no sólo se recomiendan para promover la apertura en las distintas áreas de actuación del gobierno. Lo más importante es la eficacia de un régimen transparente y de protección de los derechos.

1. La protección de informantes alienta a los funcionarios públicos a denunciar agravios inferidos por otros funcionarios, impone sanciones efectivas a los infractores y protege a los periodistas para que puedan permanecer en sus posiciones sin el riesgo de ser juzgados o internamente aislados.
2. Reuniones abiertas. No todas las reuniones deben ser abiertas, pero deberán establecerse políticas estrictas sobre la negación de acceso a “reuniones ejecutivas”. En todo caso, deberá publicarse un acta de las mismas.
3. Archivos públicos. Deben estandarizarse todos los archivos públicos y permitir el acceso al sistema de información.
4. El sistema de protección de datos deberá coexistir en armonía con la ley de acceso a la información.

5. Leyes de la administración pública. En muchos países, la implementación de leyes de acceso a la información no prospera debido a la división jerárquica del trabajo en las oficinas y el proceso jerárquico requerido para la toma de decisiones.
6. Control constitucional o pruebas de equilibrio entre derechos. Puesto que el acceso a la información es un derecho que debe coexistir en armonía con otros derechos, como los derechos de privacidad y seguridad, debe existir un mecanismo de equilibrio. Las pruebas de los daños y las pruebas del interés público deben establecer criterios especiales a ser aplicados por la justicia y los tribunales administrativos. Éstos deberían ser establecidos por la constitución o la legislación de nivel superior. Constituyen herramientas importantes para que los órganos de supervisión puedan balancear los derechos en conflicto caso por caso. La carga de realizar dichas pruebas no recaerá en el peticionario.
7. Los procedimientos legales electrónicos y documentos electrónicos que pueden ser utilizados como pruebas judiciales y que permiten a los peticionarios presentar solicitudes de información por Internet.

### **E. Enfoque gradual**

Una vez la ley se haya promulgado, los gobiernos deberán desarrollar un plan de acción. El plan debe contemplar las actividades clave, áreas de acción responsables y plazos para la implementación de la ley. Las consecuencias de no contar con un plan de acción son importantes. Sin un plan, las responsabilidades de implementación se confunden y cada órgano procura implementar la ley a su propia conveniencia. Además, es probable que si la iniciativa no cuenta con la voluntad política de los más altos niveles, aunque la ley haya entrado en vigor, no se tomarán las medidas necesarias para su implementación. En general, el plan de implementación ayuda a mantener el proceso homogéneo entre las distintas oficinas y garantiza que todas las instancias administrativas ofrecen los mismos servicios a los solicitantes, al mismo tiempo, reafirma que el gobierno está preparado para cumplir con su mandato legal.

Un plan basado en un enfoque gradual puede diseñarse de varias maneras. En algunos países, la implementación fue simultánea en todas las oficinas administrativas sujetas a la ley, después de un período *vacations legis* de por lo menos un año. Pero otros países han adoptado un plan más escalonado, permitiendo primero la implementación en las oficinas más preparadas para cumplir rápidamente con la ley, y dejando para el final las oficinas encargadas de la seguridad y almacenamiento de grandes cantidades de documentos. En todo caso, este plan básico deberá ser claramente establecido en la ley de acceso a la información.

A partir de las experiencias de Estados Unidos, Chile y México, se recomienda que todo el proceso de implementación se lleve a cabo en un período máximo de dos años. Durante este período de tiempo, la primera etapa podría ser, por ejemplo, cumplir con la publicación proactiva de información en los sitios Web oficiales durante los primeros seis meses del proceso de implementación. Le seguiría la instalación de oficinas de información, la capacitación de funcionarios públicos y el establecimiento de una estrategia para la administración de los archivos públicos. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza de muchos países de la región, la implementación a los niveles municipales de gobierno normalmente es la que lleva más tiempo, cuando los recursos presupuestarios y de



infraestructura son escasos. Por lo tanto, desde el primer día del cronograma de implementación, deben realizarse esfuerzos a nivel muy local.

La experiencia también ha demostrado que un período de implementación superior a los dos años es perjudicial para la eficacia del proceso, ya que dada la elevada rotación de personal dentro de los órganos públicos, cuando llega el momento de entrada en vigor de la ley, surgen nuevas necesidades inmediatas de capacitación. De hecho, no se recomienda una implementación escalada de órgano por órgano, ya que la transferencia de solicitudes de información solamente es posible una vez todos los órganos están cubiertos.

Draft

## **Capítulo 2:** **Asignación de los recursos necesarios para la creación y mantenimiento de un sistema de acceso a la información y su infraestructura**

*Este capítulo se centra en la asignación de recursos para las funciones centrales del programa de acceso a la información. Debido a la variedad de niveles salariales de los funcionarios públicos, y el tamaño del ámbito legislativo de los distintos programas, este capítulo no incluye gastos proyectados. Este capítulo deberá ajustarse al contenido de la ley modelo y su guía de implementación.*

La elaboración de un presupuesto es un aspecto fundamental de toda ley de acceso a la información. La adopción de una ley de acceso a la información requiere que los gobiernos asuman nuevas funciones, así como financiamiento para que el órgano de ejecución de la ley pueda vigilar su cumplimiento. El establecimiento de niveles de financiamiento realistas antes de promulgar la ley es esencial, pero al mismo tiempo, puede ser una tarea sobrecogedora. Tal ejercicio requiere de una estimación del *gobierno por completo* de los gastos involucrados en la creación y mantenimiento de un programa de acceso a la información y su infraestructura. También requiere estimaciones específicas de las necesidades financieras a nivel institucional (órganos públicos).

Si no se asignan los recursos adecuados para todas las funciones de un programa de acceso a la información, la eficacia de su implementación puede verse comprometida. Un financiamiento adecuado es aún más importante en vista de la proliferación de información y con la llegada de nuevas tecnologías y las demandas de mayor rendición de cuentas por parte de los ciudadanos. Los riesgos de un financiamiento inadecuado son los siguientes:

- El fracaso en alcanzar los objetivos del programa de acceso a la información;
- La incapacidad de brindar buenos niveles de servicio;
- Un descenso en el desempeño institucional y del gobierno en general;
- Un aumento en el número de reclamaciones; y
- Una percepción negativa del público de la transparencia y apertura del gobierno.

### **A. Factores a considerar**

Dado que el acceso a la información es multifacético, deberán considerarse los siguientes factores cuando se determinen las necesidades de recursos de un presupuesto de implementación (inicial) y un presupuesto operativo (anual):

1. *El acceso a la información viene determinado por la demanda*  
Por consiguiente, es difícil proyectar niveles de recursos basados en el número de solicitudes que probablemente se recibirán en los primeros años de funcionamiento. Indicadores tales como el nivel de participación pública, el grado de alfabetización de la población, la presencia de medios de comunicación y una sociedad civil sólidos, y la existencia de medios alternativos de difusión/publicación pueden ayudar a generar interés en el acceso a la información.

2. *Los sueldos y compensaciones constituyen los principales costos de un programa de información*

Según indican los estudios, el principal rubro de costos de un presupuesto para un programa de acceso a la información es el de gastos de nómina. Los sueldos del personal requerido para atender las solicitudes de información e investigar los reclamos variarán en cuanto a sus conocimientos especializados y experiencia y, por ende, en remuneración. En México, existen cuatro tipos de funcionarios, de archivo de documentos (administrativos), de confianza, directivos y principales. En Canadá, los cuatro tipos son similares en los órganos públicos encargados de manejar solicitudes de información: auxiliares administrativos, analistas, gerentes, coordinadores/directores y en el órgano encargado de hacer cumplir la ley: auxiliares administrativos, investigadores, jefes (gerentes) y directores.

3. *Los presupuestos de base deberán ser permanentes*

La mayoría de los agentes políticos y burocráticos normalmente se muestran reticentes a divulgar información que podría potencialmente avergonzar al gobierno o la burocracia. Están acostumbrados a elaborar y controlar mensajes y son cautelosos en la divulgación de documentos “no filtrados”. Los abogados actúan con prudencia cuando se trata de la responsabilidad civil de los órganos públicos. Los funcionarios encargados de la programación y prestación de servicios pueden considerar que el acceso a la información interfiere en sus deberes centrales. La ausencia de un financiamiento adecuado y estable puede significar una falta de compromiso del gobierno en lograr los objetivos de política de la legislación. Con el paso del tiempo, los recortes presupuestarios pueden debilitar todo el sistema de acceso a la información y hacer que el programa sea irrelevante.

4. *Fuente central de financiamiento*

Las unidades responsables de manejar las solicitudes de información pueden encontrarse dentro de cada órgano público o pueden ser centrales. El diseño del presupuesto variará dependiendo del régimen establecido. En Canadá, las instituciones del gobierno federal absorben los costos de administración del programa de acceso a la información en sus presupuestos individuales. Ello significa que los recursos existentes deben ser desviados de otros programas, operaciones y servicios corporativos de esa institución. Este método de financiamiento puede conducir a una aplicación desigual de la ley a través del gobierno. Cuando un órgano público debe tomar una decisión relativa al financiamiento, el acceso a la información pocas veces sale victorioso. Una fuente central de financiamiento puede constituir un medio más eficaz para respaldar iniciativas que se aplican en todos los niveles del gobierno, especialmente si los costos del programa van incrementando a un ritmo constante en el transcurso de los años.

5. *Los ingresos por concepto de costos de divulgación no serán utilizados para compensar los costos de un programa de acceso a la información*

El principio fundamental del acceso a la información, como lo estipula la ley modelo, es promover el acceso abierto a la información pública. Garantiza que el acceso a la información es correctamente legislado y no se trata solamente de un privilegio. Como resultado, el artículo 3 de la ley modelo sugiere que el ejercicio del derecho de acceso a la información deberá conllevar costos mínimos para los solicitantes, de manera que no constituyan una barrera al ejercicio de este derecho.

*El acceso a la información sobre las decisiones adoptadas por el gobierno, y el contenido de esas decisiones, son derechos democrático fundamentales. Como tales, la libertad de información no se trata de una empresa del servicio público, como la electricidad o el agua, que se pagan de conformidad con la cantidad utilizada por los ciudadanos particulares. Todo individuo deberá tener el mismo derecho a acceder a información en posesión del gobierno y el precio de la ley de libertad de información deberá aplicarse por igual.<sup>1</sup>*

Que sepamos, ningún programa en el mundo se basa en un modelo de recuperación de costos. En Canadá, los estudios concluyeron que el costo de los programas de acceso a la información excede por un gran margen cualquier ingreso recaudado de los solicitantes. Ello no quiere decir que los cargos sean inherentemente malos. Normalmente se imponen para evitar solicitudes frívolas, demasiado amplias o sin un fundamento claro. Sin embargo, no deben obstaculizar la accesibilidad. La exención de los cargos también deberá considerarse cuando la información solicitada sea de interés público.

6. *La gestión de información tiene un impacto directo en la efectividad de un programa de acceso a la información.* Para más información sobre este tema, favor de referirse al Capítulo 3 de la presente Guía de Implementación.

## **B. Evaluación de los niveles de recursos**

Para evaluar las necesidades presupuestarias de una nueva ley de acceso a la información y realizar proyecciones de costos para un presupuesto inicial y un presupuesto de base, debe recopilarse información cualitativa y cuantitativa. En cuanto a la información cualitativa, los funcionarios públicos de todos los niveles del gobierno que tendrán responsabilidades en la administración parcial del programa deberán ser consultados. Deberán realizarse entrevistas y cuestionarios para comprender en detalle el costo de todas las funciones. El análisis comparativo de programas y funciones similares es muy útil. Los puntos de referencia para este análisis pueden ser internos o internacionales. Por último, también deberá revisarse toda la documentación pertinente, como auditorías, proyecciones financieras y solicitudes de financiamiento. El análisis cuantitativo deberá centrarse en la evaluación de información numérica y estadística, como tendencias en el volumen de trabajo, indicadores de desempeño y los riesgos involucrados.

La información cualitativa y cuantitativa de distintas fuentes deberá ser consolidada y analizada para la elaboración de promedios y clasificaciones. Los presupuestos inicial y operativo variarán dependiendo principalmente de las funciones de acceso a la información estipuladas por la ley. También incluirán el volumen de trabajo y gastos generales. Un presupuesto inicial abarca todos los recursos necesarios para implementar el programa de acceso a la información en los primeros años de funcionamiento. Un presupuesto operativo o

---

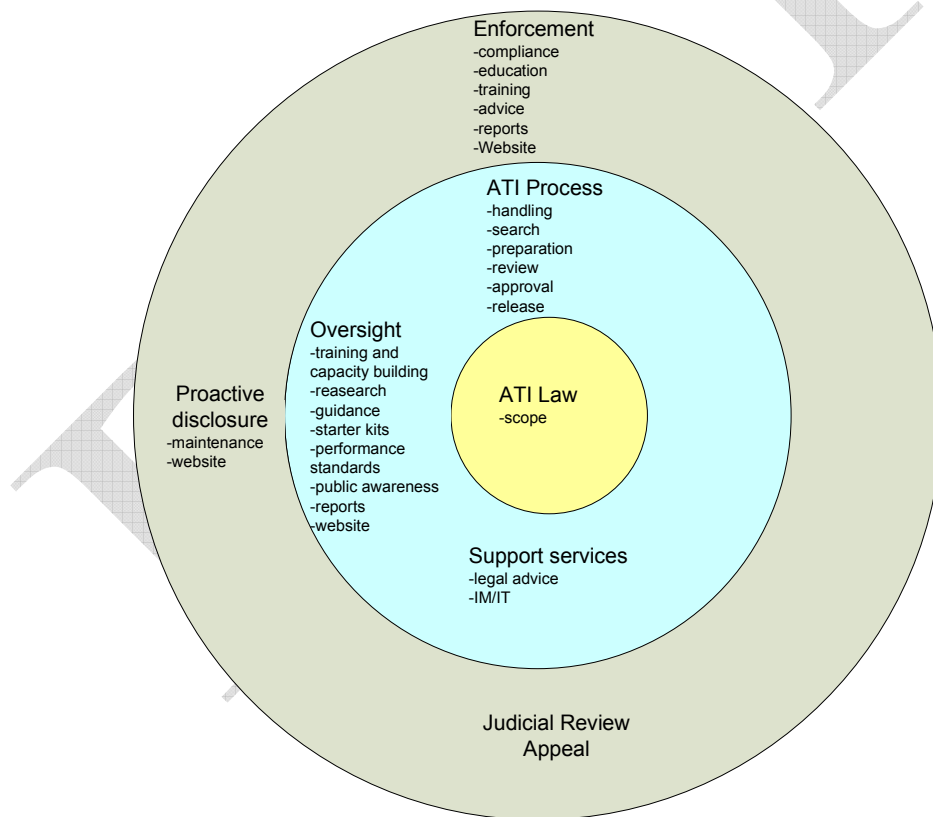
<sup>1</sup> Electoral and Administrative Review Committee, *Report on Freedom of Information*, Diciembre de 1990, pág. 181; Publicado en “*The Right to Information, Reviewing Queensland’s Freedom of Information Act*”, Junio de 2008.

de base abarca las necesidades presupuestarias requeridas para el funcionamiento diario del programa de acceso a la información.

### 1. Funciones de acceso a la información

Cuando se pronostican los costos asociados con la introducción de un programa de acceso a la información, es importante considerar las funciones o actividades de todo el gobierno creadas por la adopción de la ley de acceso a la información, incluyendo las funciones y responsabilidades de todas las instituciones: órganos públicos, organismos centrales (incluyendo el órgano de supervisión y servicios de apoyo), cumplimiento y el poder judicial. La Figura 1 ilustra los elementos de la ley modelo y su Guía de Implementación.

Figura 1  
*Representación de las funciones asociadas con el acceso a la información*



### 2. Volumen de trabajo

Como se indica con anterioridad, el acceso a la información viene determinado por la demanda. Con el fin de proyectar los niveles de recursos necesarios para administrar el programa en todo el gobierno, el punto de partida es el número de solicitudes que

probablemente se reciban durante los primeros años de funcionamiento. La distribución del volumen de trabajo en todo el gobierno no será uniforme. Algunos órganos públicos pueden recibir más solicitudes de información que otros, dependiendo del tipo de negocio en el que están involucrados. Por ejemplo, los órganos públicos responsables de la seguridad nacional, relaciones exteriores, el medio ambiente y la salud es probable que reciban un mayor número de solicitudes de información. Además de los niveles normales de demanda, también es inevitable que los gobiernos tengan que responder a momentos álgidos imprevisibles.

La complejidad de las solicitudes de información también puede afectar negativamente el volumen de trabajo. De hecho, muchos de los problemas que los gobiernos enfrentan en la actualidad, como cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la salud, son transversales. Las solicitudes complejas pueden requerir consultas con otros organismos públicos, analistas de mayor experiencia, servicios de asesoría y procesos de aprobación prolongados.

Como se sugiere en la ley modelo, el proceso de acceso a la información contiene el derecho a reclamar. Afortunadamente, no todas las solicitudes se convierten en reclamos. En Canadá, aproximadamente el 5 al 7% de las solicitudes se convierten en reclamos. Este número se ha mantenido estable a lo largo de los años. Para los órganos públicos sujetos a la ley de acceso a la información, su volumen de trabajo incluirá el tiempo asociado en resolver los reclamos. Para el órgano de ejecución, el número de reclamos será el principal indicador del volumen de trabajo.

Para mitigar la demanda y facilitar el proceso de acceso a la información, los gobiernos pueden querer utilizar las tecnologías disponibles para automatizar el proceso de acceso a la información y proporcionar activamente información a los ciudadanos. Por ejemplo, la divulgación periódica de información en sitios Web puede evitar que se presenten solicitudes de información (véase la experiencia de México).

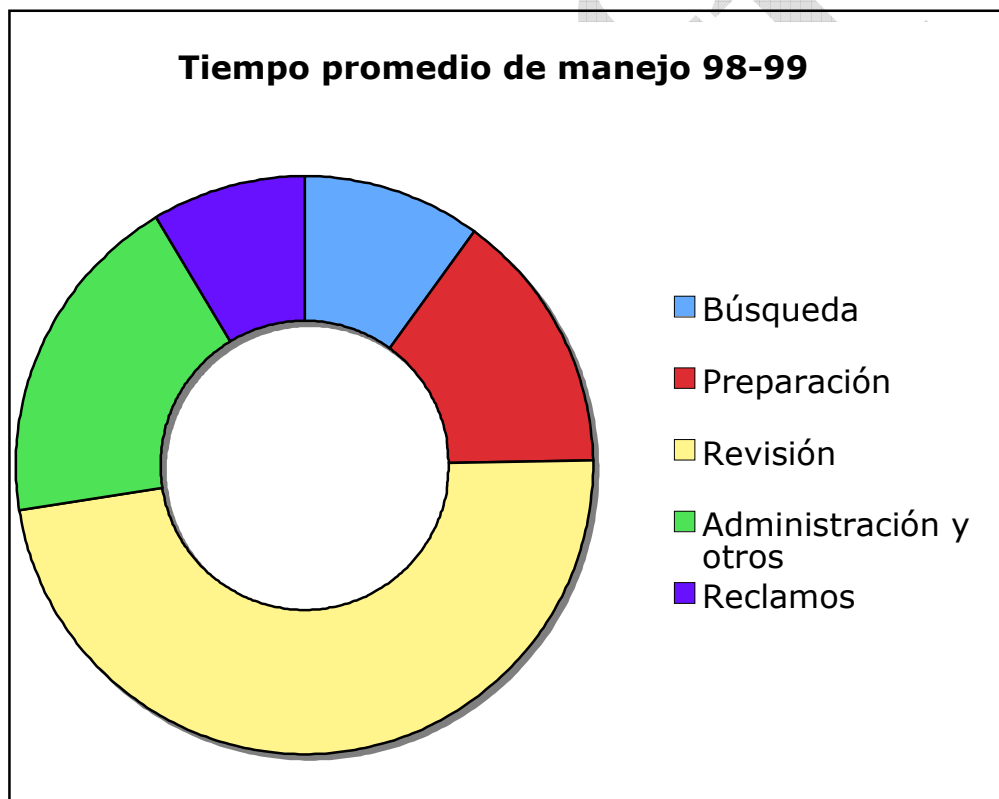
Cuadro 1  
Pronóstico del volumen de trabajo

Indicadores del volumen de trabajo	Preguntas clave
Número de solicitudes	<p><i>Estimaciones de todo el gobierno</i></p> <p>¿Cuántos órganos públicos abarca la ley de acceso a la información?</p> <p>¿Qué documentos están sujetos a la ley de acceso a la información?</p> <p>¿Cuál es el nivel de participación del público, la sociedad civil y los medios de comunicación?</p> <p>¿Cuál es el nivel de alfabetización de la población?</p>

	<p>¿Hay medios de divulgación alternativos?</p> <p><i>Estimaciones institucionales</i></p> <p>¿El negocio del órgano público es de interés para un gran segmento de la población?</p>
Complejidad de las solicitudes	<p>¿Permite la ley de acceso a la información la separación de la información reservada?</p> <p>¿Permite la ley de acceso a la información consultas con otros órganos públicos?</p> <p>¿Incluye la ley de acceso a la información una prueba del interés público?</p>

A pesar de ser obsoleto, un estudio realizado sobre el promedio de tiempo que lleva completar una solicitud de información en el programa del gobierno federal de acceso a la información en Canadá proporciona una medida de proporcionalidad para determinar cuántos empleados se precisan a tiempo completo para procesar las solicitudes de acceso.<sup>2</sup> Como se ilustra en la Figura abajo, llevó un promedio de 38 horas responder a una solicitud en particular, incluyendo el tiempo para resolver los reclamos asociados. Con mucha diferencia, la parte del proceso que lleva más tiempo es la revisión del documento para garantizar que se separe toda la información protegida.

Figure 2



Un estudio reciente del programa de acceso a la información de México muestra que, en promedio, se dedican 27,2 horas para responder a una solicitud de información y 25,1 horas para resolver una apelación.<sup>3</sup> Por ende, los órganos públicos dedican más tiempo a responder solicitudes de información que reclamos.

<sup>2</sup> Examen de los costos asociados con la administración de las leyes de acceso a la información y privacidad, Secretaría de la Junta del Tesoro, 2000, pág. 6.

<sup>3</sup> Véase la nota 1, en la pág. 18.



En el mismo estudio, el autor propone la siguiente fórmula para calcular el número de funcionarios públicos a tiempo completo necesarios en los órganos públicos con ese mandato:

Figura 3  
Número de empleados a tiempo completo

<p><b>Número de solicitudes</b> <i>Multiplicado por</i> <b>Tiempo promedio para completar una solicitud</b> <i>Dividido por</i> <b>Horas promedio anuales de un funcionario público a tiempo completo</b> <i>Igual al</i> <b>Número de funcionarios a tiempo completo necesarios</b></p>
--

Esta fórmula no considera la complejidad de una solicitud. A pesar de su simplicidad, ofrece un número aproximado.

*Evaluación de las necesidades de personal – órganos encargados de hacer cumplir la ley*

Un aspecto importante de la función de cumplimiento normativo es que puede ir más allá de las actividades de cumplimiento. Es crucial elaborar un presupuesto con cautela para garantizar que el órgano podrá desempeñar todas sus funciones (implícitas y explícitas).

En cuanto a los reclamos, el tiempo promedio para completar una investigación o resolver el asunto puede variar mucho. En Canadá, una investigación puede llevar de promedio entre 10 y 45 horas. A cada investigador se le pueden asignar anualmente entre unas 35 y 45 reclamaciones.

### 3. Costos

Los costos de administración de un programa de acceso a la información de un órgano público de supervisión se dividen en los siguientes rubros.

- A. compensaciones y beneficios del personal (incluidos los sueldos)
- B. operaciones:
  - a. servicios especializados
- C. gastos generales
  - a. suministros y materiales
  - b. instalaciones (alquiler, bienes, mantenimiento, maquinaria y equipos)

El rubro principal siempre es el de las compensaciones y beneficios del personal. Como regla general, la distribución del presupuesto es de alrededor de un 75% para gastos de

nómina y un 25% para gastos de funcionamiento generales. Ello puede variar según las actividades de cada órgano. Los presupuestos iniciales normalmente requerirán más recursos para gastos generales (principalmente instalaciones) que los presupuestos operativos o de base.

### **C. Negociación del presupuesto de acceso a la información del órgano encargado de hacer cumplir la ley**

Como se explica en mayor detalle en el Capítulo 6 de la Guía de Implementación, la función del órgano encargado de hacer cumplir la ley es vigilar detenidamente su cumplimiento por parte del gobierno, lo cual requiere un grado adecuado de independencia y autonomía financiera. En caso de que el órgano encargado de hacer cumplir la ley deba procurar la aprobación del gobierno para su presupuesto operativo, existe el riesgo de influencia o interferencia política, lo cual podría resultar en una incompetencia general para cumplir con el mandato encomendado por el órgano de supervisión.

La elección de un modelo de financiamiento es crucial para garantizar que el órgano encargado de hacer cumplir la ley cuenta con los recursos suficientes, y que sus necesidades financieras son atendidas de forma regular y no son reducidas de forma arbitraria. A continuación se describen varios modelos de financiamiento y sus ventajas y desventajas.

#### *1. Financiamiento procedente de la rama ejecutiva del gobierno*

Un modelo de financiamiento para el órgano encargado de hacer cumplir la ley de acceso a la información es a través de un ministerio o entidad de la rama ejecutiva, o el ministerio central responsable de supervisar la gestión financiera en los departamentos y organismos del gobierno. En esencia, este modelo requiere que el órgano encargado de hacer cumplir la ley procure aprobación presupuestaria del ejecutivo.

Este modelo plantea cuestiones importantes en lo que se refiere a la independencia y autonomía financiera del órgano de supervisión. Depende del financiamiento del propio gobierno, al cual tiene el mandato de investigar. Debido a este conflicto de intereses, la rama ejecutiva puede debilitar significativamente la habilidad del órgano encargado de hacer cumplir la ley para investigar reclamaciones, así como la credibilidad del mismo.

#### *2. Financiamiento procedente de la rama legislativa*

Otro modelo es que el órgano encargado de hacer cumplir la ley responda directamente al Parlamento. Bajo ese modelo, el órgano encargado de hacer cumplir la ley presenta regularmente al Parlamento sus solicitudes de financiamiento (continuo y adicional). Este modelo destaca por la independencia y autonomía financiera del órgano de encargado de hacer cumplir la ley.

#### *3. Financiamiento procedente de la rama ejecutiva por recomendación de la rama legislativa/Congreso*

Una alternativa a los modelos anteriores podría ser el establecimiento de un mecanismo por medio del cual el órgano encargado de hacer cumplir la ley pudiera responder ante una comisión especial parlamentaria específicamente creada para desempeñar funciones de supervisión para los agentes independientes del Parlamento/Congreso, así como obtener financiamiento de la misma. La comisión especial parlamentaria se encargaría de la función de disputa y formularía una recomendación al gobierno para la aprobación del financiamiento. Este modelo tiene la ventaja de que reduce la percepción y el potencial de obstrucción presupuestaria.

#### 4. *Financiamiento por ley*

El modelo que ofrece máxima autonomía e independencia es el financiamiento por ley. En Canadá, un ejemplo de este modelo es el Comisionado responsable de las elecciones federales. Una parte del financiamiento se obtiene del organismo central responsable de supervisar la gestión financiera (sueldos de funcionarios permanentes a tiempo completo), y la otra del órgano reglamentario (todos los otros gastos).

### Capítulo 3:

#### **Adopción de políticas y sistemas eficaces de gestión de la información para la creación y mantenimiento de información pública y el acceso adecuado a la misma**

El acceso adecuado a la información empieza por el establecimiento de una política eficaz de gestión de la información. Uno de los principales fundamentos de esta política es proteger la información designada y hacerla accesible al público. Mientras que los componentes subyacentes de toda política de gestión de la información pueden ser similares de un organismo al otro, el aspecto final de una política particular dependerá de la función, necesidades de negocio y requisitos legales del organismo. La política deberá adecuarse a las necesidades y objetivos del organismo y deberá formularse manteniendo el equilibrio entre los intereses opuestos de proporcionar un acceso rápido y fácil a la información y de controlar la cantidad cada vez mayor de información que se crea dentro del organismo. Hay varias soluciones de tecnología disponibles que pueden ayudar a manejar y automatizar estas cuestiones. Sin embargo, ninguna herramienta podrá realizar todas las funciones necesarias para desarrollar e implementar un sistema de gestión de información. Para cumplir satisfactoriamente con esta tarea, los organismos necesitarán utilizar recursos humanos internos para definir las metas, formular la política y lograr el consenso. Una vez ello se haya logrado, podrán utilizarse soluciones de tecnología para implementar y mantener las políticas de gestión de la información.

#### **A. Mantenimiento de archivos y registros**

En la actualidad, la información se crea a un ritmo sin precedentes. Cada vez más, las comunicaciones se realizan por correo electrónico, y los documentos muchas veces se crean electrónicamente y nunca son impresos. Gran parte de la información que se crea puede guardarse en lugares fuera de la red de la organización (por ejemplo, un dispositivo para guardar un archivo personal o una cuenta personal de correo electrónico), incrementando el riesgo de pérdida y la complejidad del proceso para procurar recuperar estos datos.

Para apoyar la ley de acceso a la información pública es imprescindible contar con un sistema eficaz para la creación, gestión y archivo de dicha información. La ausencia de este sistema, dificultará y prolongará la identificación de información, así como su entrega dentro de los plazos establecidos por la ley aplicable. Además, la ausencia de un sistema eficaz puede crear sospechas en cuanto a la transparencia y legitimidad de los funcionarios públicos y sus actos. “Toda ley de acceso a la información es tan buena como la calidad de los archivos a los que proporciona acceso. Tales derechos son de poca utilidad si no se crean documentos confiables en primer lugar, si estos no pueden encontrarse cuando se necesitan, o si los arreglos para su eventual archivo o destrucción son inadecuados.” *Proyecto de Código de Práctica sobre la Gestión de Archivos del Reino Unido.*

#### *Evaluación del proceso actual*

Para implementar una política eficaz de gestión de la información que permita un mejor acceso a la información pública, el organismo debe empezar examinando las prácticas actuales de gestión de información y mantenimiento de registros. La información existe en muchas formas diferentes – documentos impresos, documentos electrónicos, correos electrónicos, notas, presentaciones, archivos de audio, archivos de video, etc. Un “archivo” es un subconjunto de información que tiene un valor diferenciado para el organismo. Este

valor puede ser proscrito por ley o reglamento (por ejemplo, los correos electrónicos de un funcionario público), o puede deberse a la naturaleza económica de la comunicación. En la mayoría de los casos, los medios en los que aparece la información es una cuestión irrelevante, ya que es el contenido de la información en sí lo que determina si algo constituye un “archivo” del organismo. Las políticas de retención identificarán los tipos de información que debe retenerse, el tiempo apropiado de retención, y si la información puede expirar o ser destruida y, de ser ese el caso, cuándo. La identificación y mantenimiento de archivos para el interés público es primordial para facilitar el propósito y objetivo de toda ley de acceso a la información.

#### *Consideración de un mapa de datos*

Antes de que un organismo pueda determinar una política adecuada de retención de información, debe comprender la información que diariamente producen sus empleados y los sistemas que utilizan para hacerlo. Estos conocimientos de alto nivel sobre cómo se produce la información y para qué se utiliza ayudarán a tomar decisiones informadas sobre cómo organizar y mantener esta información. El producto de este esfuerzo se refiere a menudo como “mapa de datos” ya que incluye toda la información en poder de un organismo.

El mapa de datos normalmente incluye los tipos de información en poder del organismo, dónde se encuentra dicha información y quién se encarga de su mantenimiento. El mapa de datos puede ser tan detallado o tan simple como el organismo lo desee, y deberá ser actualizado periódicamente para reflejar cualquier cambio. Normalmente es beneficioso designar a una persona que pueda dirigir esta iniciativa y encargarse de la coordinación entre todas las personas que puedan participar en la identificación de los sistemas y la información dentro del organismo. Empezar el proceso para comprender lo que contiene un sistema no es fácil y puede llevar bastante tiempo de trabajo. Sin embargo, de hacerse correctamente, el proceso permitirá una mejor toma de decisiones y facilitará el eventual proceso de recuperación de información.

#### *Determinación de las políticas de retención adecuadas*

Una vez se haya identificado la información registrada, deberán establecerse reglas de retención claras y precisas que especifiquen los documentos que deben preservarse y por cuánto tiempo dichos documentos deberán ser retenidos. Este análisis deberá incluir no sólo la información electrónica, pero cualquier documento impreso que también pueda existir. La determinación y aplicación de las reglas de retención dependerá de las leyes y reglamentos del país y la jurisdicción local, y las necesidades económicas del organismo. Cuando se trata de gestionar información, el enfoque más simple es casi siempre el mejor por promover el cumplimiento. Cuantas menos categorías de retención se establezcan, menos decisiones se deberán tomar con respecto de información particular o un documento particular.

Una parte importante del ciclo de vida de la gestión de información es la destrucción de información que no es necesario mantener para fines legales, reglamentarios o económicos. Sin un enfoque metodológico para la información que expira, los sistemas se saturan con información que ya no tiene ningún valor para el organismo. Esta sobrecarga dificulta la búsqueda de información particular o documento pertinente y puede demorar los esfuerzos por responder a una solicitud dentro de los plazos de tiempo establecidos. A medida que la creación de información electrónica sigue aumentando, la falta de expiración rutinaria puede ser abrumadora para un proceso de gestión de información y obstaculizar el acceso público a la información.

Una vez determinadas, estas políticas de retención deberán ser institucionalizadas y publicadas, y deberá elaborarse un programa para su examen y actualización regular. En caso de modificarse la política, o si en la práctica se observan desviaciones de la misma, ello deberá ser registrado con notas explicativas que especifiquen los motivos de tal acción.

Los funcionarios y empleados deberán recibir capacitación sobre el proceso de retención para comprender su propósito y funcionalidad. Cuando los usuarios conocen las razones por las cuales se está implementando un proceso y la meta final, muchas veces cambian sus formas de crear información a fin de que concuerden con el propósito de la política. Existen varios métodos y enfoques de capacitación que pueden utilizarse, dependiendo de la audiencia. Para algunos empleados que pueden ser responsables de la gestión de archivos, la capacitación deberá ser detallada. Para otros, la capacitación puede realizarse a un nivel superior. En todo caso, los funcionarios y empleados deberán comprender el propósito de la ley de acceso a la información de manera que puedan ayudar a promover sus principios a través de la gestión de la información. El establecimiento e implementación de una política en todo el organismo ayudará a garantizar su coherencia con la ley aplicable y el cumplimiento de la misma.

#### *Suspensión de la destrucción rutinaria*

En algunos países, puede ser necesario suspender las prácticas comunes de expiración o destrucción de información en respuesta a una demanda judicial pendiente o alguna otra petición legal de información. En los Estados Unidos, a este proceso normalmente se le denomina “retención jurídica.” En los casos en que ello sea necesario, deberán tomarse medidas para documentar la solicitud y la información sujeta a “retención jurídica” o de otra manera suprimida del proceso normal de expiración. En estos casos, la distinción entre “información” y “archivos” es frecuentemente irrelevante, ya que una petición legal requerirá la producción de toda la información disponible, y no sólo los archivos.

#### *Facilitación de la implementación de las políticas de retención*

Cuando se trata de la primera vez que un organismo emprende la implementación de una política de retención, se deberá considerar la creación de un cronograma que especifique cuando concluirá el proceso de implementación. En muchos casos, este proceso deberá llevarse a cabo en varias etapas.

Existen varias soluciones de tecnología que pueden ayudar a automatizar la clasificación de información y la retención de la misma. Herramientas tales como el correo electrónico y el almacenamiento de archivos pueden colocar la información en un repositorio central donde pueden aplicarse políticas de retención más granulares. El uso de archivos permite gestionar la información durante su ciclo completo de vida. Además, una herramienta de archivo puede suspender las prácticas de destrucción en el caso de que la información deba preservarse en virtud de una demanda judicial o solicitud de información. Como se menciona con anterioridad, existen varias herramientas que pueden mejorar la eficacia de este proceso.

A pesar de que el proceso de evaluar la estrategia de gestión de información de un organismo al principio puede llevar mucho tiempo, los beneficios que derivan de ello sobrepasarán en gran medida la inversión inicial. La habilitación de este proceso no sólo ayuda a controlar la cantidad de información en los sistemas existentes, sino que también facilitará la

identificación de información y el acceso a la misma, haciéndolo más eficaz. El no implementar este proceso puede socavar la habilidad del organismo para atender solicitudes de información y puede obstaculizar el acceso público a la información.

## **B. Producción de información**

Cuando se trate de una solicitud que requiera producir información, bien sea en el contexto de una solicitud de acceso público o en respuesta a una demanda judicial, el organismo deberá poder hacer lo siguiente: 1) identificar información potencialmente pertinente; 2) recopilar esa información; 3) producir la información en un formato que sea utilizable para el solicitante; y 4) archivar la información producida y la fecha en que se suministró.

### *Identificación de información pertinente/Recopilación de información*

A fin de identificar la información pertinente, el organismo necesitará implementar un sistema por medio del cual puedan realizarse búsquedas de documentos y, en última instancia, recuperarlos. Este enfoque diferirá dependiendo de si la información se archiva electrónicamente (por ejemplo, correo electrónico, archivos electrónicos, etc.) o si se archiva en formato impreso.

Cuando se trata de información archivada en documentos de formato impreso, los organismos normalmente crean algún tipo de índice que describe las categorías o tipos de archivos que existen y dónde se encuentran. Esto puede realizarse por estructuras de archivos, autor, departamento, etc. Lo importante es que el organismo tenga conocimiento de los documentos existentes y aplique un método práctico para encontrarlos.

A pesar de que la cantidad de información electrónica puede ser exponencialmente mayor de la que existe en formato impreso, la naturaleza electrónica de esta información hace que sea más fácil de identificar y categorizar. Las herramientas de indexación pueden “leer” información rápidamente y hacerla accesible a los métodos de búsqueda electrónica. Cuando se trate de evaluar la forma de proceder, el organismo querrá evaluar qué información dentro de un conjunto particular de datos se precisará buscar. Por ejemplo, en el caso de los correos electrónicos, ¿el organismo deberá buscar la información según el autor y recipiente, el contenido del correo o el contenido de los archivos adjuntos al correo? Hay varias formas de enfocar este asunto y conllevan distintos grados de complejidad. Para realizar una evaluación, puede ser útil que el organismo realice un examen de los tipos de solicitudes de información que normalmente recibe. El nivel de detalle de esas solicitudes ayudará a determinar el nivel de granularidad para el cual deberá desarrollarse la capacidad de búsqueda. Cuando se determinen estos parámetros, el organismo deberá tener presente que la información deberá producirse en forma oportuna, muchas veces con muy poco tiempo de planificación. Con ese propósito, la funcionalidad de búsqueda deberá poder acomodar la identificación y producción en un breve margen de tiempo.

### *Formato de producción*

Además de la metodología de búsqueda y cuestiones de tiempo, es importante considerar el producto final de la búsqueda y cómo esta información será utilizada. Puede haber especificaciones dentro de la ley sobre el formato en que debe producirse la información. En caso de que tales especificaciones existan, el organismo deberá garantizar que el sistema que utiliza para la búsqueda y producción de información puede cumplir con estos requisitos. En

muchos casos, un solicitante puede no tener acceso a un sistema particular en el que la información fue creada dentro del organismo, por ejemplo, una base de datos determinada. De ser éste el caso, el organismo deberá tomar medidas para producir la información en un formato que sea legible por el solicitante, salvo bajo alguna circunstancia en la que no sea razonable o viable.

#### *Mantenimiento de un registro de solicitudes*

La transparencia es un principio fundamental de todo enfoque de gobierno abierto y acceso a la información. El desarrollo de un sistema para documentar y dar seguimiento de forma proactiva a las solicitudes de información, así como a su tramitación y resultados, ayudará a inspirar confianza y fomentar la apertura entre el organismo y el público. Los organismos también pueden considerar la publicación de las solicitudes y sus resultados, o ponerlos a disposición del público. En algunos casos, una excepción o requisito en la ley puede prohibir la producción de cierta información. Cuando ello ocurra, deberá ser documentado y explicado. De forma similar, en caso de que no se produzca la información solicitada por cualquier otro motivo, el organismo deberá documentar y explicar el motivo.

### **C. Divulgación proactiva**

Una ley de acceso a la información puede contener disposiciones que exijan a los organismos divulgar de forma proactiva cierta información y documentos. Estos requisitos tienen generalmente por objeto fomentar la transparencia y la confianza en el gobierno, y proporcionar información útil al público. Un beneficio añadido de estas políticas es que pueden reducir el número de solicitudes que el organismo debe procesar, ya que la información que se solicita puede ya estar disponible.

Una cuestión básica que se debe considerar es qué información deberá divulgarse de forma rutinaria. Si la ley requiere la divulgación proactiva de información específica, las políticas deberán institucionalizarse para abordar el alcance de la información a divulgar y el programa para hacerlo. Además, las políticas deberán definir la persona o departamento responsable del mantenimiento y actualización de la información. Estas políticas también deberán especificar dónde divulgar la información (es decir, sitio Web público) y en qué forma (en formato html, Pdf, etc.). Es posible que el organismo también quiera publicar las políticas, en la medida que ello ayudará a intensificar los esfuerzos dirigidos al uso compartido y transparente de la información.

### **D. Tecnología**

Mientras que las exigencias de un proceso de gestión de información pueden parecer abrumadoras, existen varias soluciones de tecnología disponibles que pueden solucionar los problemas que impiden el buen funcionamiento de un programa de información. Mediante el uso de las herramientas disponibles, el organismo puede lograr que el proceso de gestión de información sea más efectivo y menos costoso, y liberar recursos humanos que pueden trabajar en otros proyectos importantes. La mayoría de los organismos están acostumbrados a manejar documentos impresos y pueden sentirse más cómodos con estrategias de gestión de información que se basan en esta experiencia. Los documentos impresos deberán incluirse en la estrategia general de gestión de información, pero dado su creciente volumen, la información electrónica requiere un enfoque diferente. En muchos casos, es más fácil



manejar información electrónica, ya que su propia naturaleza hace que sea más fácil de indexar, categorizar y buscar.

De la misma manera que el desarrollo de una estrategia de retención deberá concordar razonablemente con el propósito del organismo y sus usuarios, la adquisición e implementación de tecnología deberá mejorar su funcionalidad. Cuando se evalúen soluciones de tecnología, el organismo deberá identificar los problemas que puede solucionar con el uso de una herramienta y darles prioridad. La solución deberá ser extensible y modificable de manera que pueda atender las necesidades actuales del organismo y crecer con él a medida que va evolucionando. La tecnología deberá ayudar a que el proceso sea más fácil, en vez de más difícil.

#### *Tecnología de archivo*

La tecnología de archivo proporciona un repositorio central de información electrónica que permite su categorización, búsqueda, preservación y entrega. La tecnología de archivo proporciona acceso inmediato a la información y permite preservar la información de conformidad con las políticas y requisitos legales del organismo. Cuando se solicita información específica, puede realizarse una búsqueda en un archivo utilizando un índice electrónico de la información que se encuentra dentro del mismo. La utilización de la tecnología de búsqueda puede tener efectos significativos en la efectividad y tiempo de respuesta, casi siempre reduciendo este tiempo de forma exponencial. La utilización de incluso los criterios básicos de búsqueda puede ayudar a refinar la información potencialmente pertinente para una solicitud. Una vez la información pertinente haya sido identificada, puede ser examinada y extraída del archivo en respuesta a una solicitud específica.

#### *Tecnología de apoyo*

Los planes de recuperación de desastres que posibilitan la tecnología de apoyo permiten a un organismo recrear sus sistemas de información electrónica y seguir funcionando en el caso de una falla imprevista del sistema. El margen de tiempo en el que los datos deberán almacenarse para estos fines variará dependiendo del organismo y de la información en cuestión, pero por regla general, la información deberá almacenarse por un período de tiempo lo más breve posible. La tecnología de apoyo no fue diseñada para funcionar como un sistema de archivo o gestión de registros, ya que puede resultar engorroso categorizar y, en última instancia, recuperar la información. En el caso de que se precise tecnología de apoyo para recuperar información o gestionar la preservación de contenido para su retención jurídica, se aconsejará a los organismos que utilicen su capacidad de indexación de contenido. Ello puede proporcionar cierto nivel de búsqueda y recuperación focalizada y reducir el costo y la complejidad asociados con la tecnología de apoyo.

#### *Implementación de soluciones de tecnología*

La implementación de tecnología puede ser un proceso prolongado. Cuando se instala un nuevo sistema, el organismo puede querer elaborar un cronograma que establezca los pasos más importantes a tomar y las partes involucradas. En aquellos casos en que el cronograma se haga público, ello ayudará al equipo encargado de la implementación a avanzar según lo previsto y también alentará la comunicación abierta con el público.

La introducción de la tecnología y su utilización deberán ser vigiladas, de manera que tanto los éxitos como los atrasos puedan ser registrados y compartidos con otros organismos

agencias, brindándoles una orientación útil sobre lo que funciona y lo que es mejor reconsiderar. Cuanta más información fluya de este proceso, mayores serán los logros que se alcancen en el ámbito de la ley de acceso a la información.

### **E. Logro de la conformidad**

Los diversos órganos y organismos públicos pueden utilizar distintos métodos y procesos de gestión de la información, aún así, están sujetos a los mismos requisitos de acceso a la información. En estos casos, puede ser útil facilitar la comunicación interinstitucional sobre métodos y procesos, de manera que haya coherencia entre los distintos organismos y departamentos. Pueden redactarse documentos de prácticas óptimas y utilizar sitios Web internos para divulgar esta información, y puede ser útil celebrar reuniones periódicas o sesiones de auditoría entre organismos para intercambiar información.

Draft

**Capítulo 4:**  
**Desarrollo de la capacidad de los usuarios de información**

Draft

## **Capítulo 5: Desarrollo de la capacidad de los proveedores de información**

La capacitación debe centrarse en cambiar las actitudes que separan a los gobiernos de los ciudadanos y debe tener por objeto mitigar la inquietud que siempre crean los cambios a la cultura institucional.<sup>4</sup>

Está ampliamente aceptado por los estudiosos y los gobiernos que la formulación y adopción de marcos jurídicos, si bien es esencial, sólo constituye uno de los pasos iniciales en el proceso más amplio de promover y garantizar el derecho de acceso a la información pública. Este proceso incluye la creación de mecanismos institucionales para implementar las normas vigentes; el desarrollo de estrategias para aumentar la conciencia entre los líderes, funcionarios públicos y ciudadanos acerca de la importancia del asunto, así como la puesta en marcha de iniciativas para educar y desarrollar capacidades para que dichos mecanismos y normas funcionen adecuadamente. El propósito de este capítulo es ofrecer algunos elementos para su consideración en el proceso de implementación de leyes de acceso a la información pública en los Estados Miembros de la OEA, especialmente iniciativas de desarrollo de capacidad para los proveedores de información, que incluyen la capacitación y la promoción de una cultura de transparencia entre los servidores públicos.

La importancia de las iniciativas de desarrollo de capacidad ha sido tomada en cuenta en las normas nacionales e internacionales relacionadas con el acceso a la información pública. Según la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, “el Estado debe realizar la capacitación a los órganos, autoridades y agentes encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información.”<sup>5</sup> Por otro lado, como se indica en el Informe sobre el Acceso a la Información de 2009 del Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, los Estados tienen la obligación de “divulgar entre el público en general la existencia de métodos para ejercer el derecho de acceso a la información.” Al respecto, la resolución del Comité Jurídico Interamericano relativa a los Principios sobre el Derecho del Acceso a la Información señala que: “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información, incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información ...”

Algunos ejemplos de normas internas que incluyen normas específicas relacionadas con cuestiones de capacitación y promoción del acceso a la información pública son la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285, 2008) de Chile, y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 24, 2004) del Ecuador. En el primer caso, el Consejo para la

---

4 Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, *Human Rights and Poverty Eradication: A Talisman for the Commonwealth*, Nueva Delhi, CHRI, 2001, pág. 96.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Claude Reyes y otros c. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. Pár.165.

Transparencia, el órgano interno encargado de la supervisión en la materia, desempeña, entre otras, las siguientes funciones: la capacitación de funcionarios públicos y la ejecución de actividades de difusión. La segunda, por otro lado, insta a todas las instituciones públicas a divulgar información y a implementar programas de capacitación y difusión dirigidos tanto a los funcionarios públicos como a las organizaciones de la sociedad civil. También encomienda al Sistema Nacional de Archivos la capacitación de todos los funcionarios en todos los asuntos pertinentes relacionados con las funciones que desempeña.

### **A. Acceso a la información y valores democráticos**

La adopción e implementación de leyes que garanticen a los ciudadanos el derecho a la información implica que el gobierno en el poder es responsable de sus actos y de las políticas que implementa en nombre de la ciudadanía que gobierna.<sup>6</sup> Siguiendo la definición de Riley, también podemos decir que, bajo la existencia de un sistema de acceso a la información, el gobierno es responsable de sus actos, proporcionando o facilitando el acceso a información pertinente, confiable y de buena calidad. Ello beneficia al interés público promoviendo los valores democráticos, como la transparencia y la responsabilidad, y alentando una sociedad civil vigorosa y políticamente activa. “La democracia requiere una ciudadanía consciente, participativa y activa, con valores y prácticas democráticas.”<sup>7</sup>

Villanueva ilustra claramente la conexión intrínseca entre la democracia y el acceso a la información pública, destacando dos supuestos básicos del acceso a la información que son compatibles con un Estado democrático de derecho: por un lado, la búsqueda de que existan controles efectivos tanto internos como externos en el ejercicio del poder público y, por el otro, el reconocimiento de las libertades públicas como limitantes al poder público.<sup>8</sup> En la misma línea, el Informe Mundial sobre el Sector Público de 2008 de las Naciones Unidas señala que algunos de los resultados de la “profundización de la democracia” son el fomento y la sostenibilidad de la transparencia y la responsabilidad, así como de los vínculos entre los ciudadanos y los procesos de toma de decisiones sobre políticas y programas públicos, y la producción de resultados que son equitativos no sólo en la generación de beneficios, si no también de oportunidades.<sup>9</sup> Todas estas acciones mencionadas en el informe, que son el pilar central de un sistema democrático, también están directa o indirectamente relacionadas con la eficacia de un sistema de acceso a la información.

Para que tal sistema sea eficaz, además de contar con un marco jurídico adecuado, y con los mecanismos institucionales necesarios establecidos, también es necesario cumplir con otras condiciones. En especial, es necesario que tanto los ciudadanos como los funcionarios

---

6 Riley, Tom y Relyea, Harold. (eds.) *Freedom of information trends in the information age*, Frank Cass and Company Limited, Londres, 1983, pág. 1-2.

7 Organización de los Estados Americanos, Consejo para el Desarrollo Integral (CIDI). Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas, aprobado el 12 de agosto de 2005, pág. 3.

8 Villanueva, Ernesto. “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”, en: Serio Lopez-Ayllón, coordinador. *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

9 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. “*People Matter, Civic Engagement in Public Governance*”, Informe Mundial sobre el Sector Público, 2008, pág. 41-42.

públicos sean tomados en cuenta en la definición de las políticas e iniciativas relacionadas. También deben ser conscientes de las implicaciones generales del “derecho a información”; y deben saber cómo funciona. Deben tener conocimiento de los beneficios del acceso a la información pública para toda la sociedad, y deberán estar dispuestos y bien preparados para contribuir en el cumplimiento de sus objetivos. Ello implica tanto una cultura de transparencia y valores democráticos, como el conocimiento de las normas, procedimientos e instrumentos involucrados.

## **B. Estrategia de desarrollo de capacidad sobre el acceso a la información**

Por consiguiente, los elementos básicos que constituyen una estrategia de desarrollo de capacidad sobre el acceso a la información también deberá incluir iniciativas e instrumentos que procuren los mismos objetivos: por un lado, desarrollar conocimientos y capacidades, y, por el otro, fomentar una transformación cultural hacia la transparencia entre los ciudadanos, las instituciones públicas. La combinación de estos elementos causará un efecto mucho mayor y más profundo que la mera suma de efectos de la aplicación de cada uno por separado.

Este capítulo se centrará únicamente en la identificación de algunos aspectos que deberán tomarse en cuenta en el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo de capacidad dirigida a las instituciones públicas o “proveedores de información”.

## **C. Promoción de una cultura de “acceso” entre los proveedores de información**

Según Fernando Villegas y Leonora Reimers, los valores democráticos “no son valores humanos innatos. Se aprenden y deben ser enseñados tan explícita y claramente como se enseñan los conocimientos y aptitudes democráticas.” La educación para la democracia implica “preparar a los ciudadanos a creer, pensar y comportarse como ciudadanos democráticos..., [a través de] un proceso explícito e intencionado para enseñar y promover el desarrollo de conocimientos, aptitudes, valores y actitudes democráticos.”<sup>10</sup>

Los mismos autores, en referencia a un estudio llevado a cabo por la USAID en 1996, señalan que los programas de educación cívica para adultos pueden tener un efecto positivo en algunos valores y comportamientos democráticos, como la participación política (mediante el voto, la participación en actividades comunitarias, la asistencia a reuniones del gobierno local, la participación en manifestaciones, contribuciones a las campañas electorales, y el contacto con las autoridades electas); y la “eficacia política”, o la medida en que los ciudadanos sienten que tienen los conocimientos, habilidades y facultades necesarios para poder participar eficazmente en el proceso político (incluyendo el contacto con funcionarios públicos y la solicitudes de información). También tiene algunos efectos no tan positivos cuando se observan otros aspectos, por ejemplo, la tolerancia política y los valores democráticos cambiantes. Por último, los resultados pueden ser negativos en cuanto a la confianza en las instituciones políticas.<sup>11</sup> De acuerdo con los resultados de este estudio, es

---

10 Villegas Fernando-Reimers Eleonora. “Educación para la democracia”, Revista, Harvard Review of Latin America, Otoño de 2002. <http://www.drclas.harvard.edu/revista/articles/view/173> (consultado: 11 de noviembre de 2009)

11 Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Oficina de Democracia y Gobernabilidad (USAID). *Approaches to civic education: lessons learned*. Serie de Publicaciones

posible causar un efecto en los valores democráticos de los ciudadanos. Sin embargo, cabe destacar la importancia de desarrollar iniciativas que cultiven los valores y la ciudadanía democráticos a partir de los primeros niveles de enseñanza; y subrayar la importancia de enfatizar la educación para la democracia y la ciudadanía entre los ciudadanos y funcionarios públicos.

El desarrollo de capacidad sobre acceso a la información implica un esfuerzo sistemático para transformar una cultura del secreto que parece estar “arraigada” en algunas instituciones públicas. Este es el caso en muchos países donde la capacidad del Estado es débil y sus burocracias se han mostrado tradicionalmente reticentes a compartir información con los demás o a ser transparentes con la información en su poder.<sup>12</sup> Además, la transparencia y demás valores democráticos parecen haber perdido importancia dentro de los sistemas de la administración pública que ponen mayor énfasis en los productos y resultados que en las contribuciones y procesos, como es el caso de la nueva gestión pública, que se centra en lograr resultados de forma eficaz en función de los costos.<sup>13</sup>

Es necesario corregir o prevenir éstas y otras situaciones que puedan obstaculizar la implementación del derecho de acceso a la información, cuando se trate de desarrollar una estrategia de desarrollo de capacidad sobre acceso a la información que incorpore los valores, perspectivas y comportamiento de los ciudadanos, con miras a garantizar un efecto más profundo y duradero a nivel cultural. Para promover los valores democráticos y propiciar transformaciones de la cultura organizacional de las instituciones públicas cabe contar con sistemas de educación formales y no formales. Por lo tanto, este tipo de enfoque abarca el uso de una variedad de materiales, talleres y estrategias de aprendizaje innovadoras, así como campañas de sensibilización significativas. También implica mejores conocimientos de los valores y percepciones de los funcionarios públicos sobre cuestiones de ética, transparencia, responsabilidad y acceso a la información pública; así como su perspectiva de las deficiencias y áreas problemáticas a las que se debe prestar especial atención. En este sentido, podría ser útil realizar un diagnóstico preliminar antes de diseñar e implementar la estrategia de desarrollo de capacidad sobre acceso a la información.

La evaluación y seguimiento desempeñan un papel esencial en la obtención de información basada en pruebas sobre los resultados e impacto de las estrategias de acceso a la información, incluyendo la concienciación, la capacitación y las campañas de difusión. También constituyen medios importantes para el establecimiento de metas y la generación de incentivos.

---

Técnicas, Washington DC. Junio de 2002

[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/pnacp331.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacp331.pdf) (consultado: 7 de noviembre de 2009.), pág. 17-18.

12 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo de Gobernabilidad Democrática. Nota Práctica de Orientación sobre el Derecho a la Información, julio de 2004, página 29.

13 Véase Piotrowski, Susane y Rosenblom, David. *Nonmission-Based values in results-oriented public management: the case of freedom of information*, Public Administration Review, Noviembre/Diciembre 2002, Vol 62, No.6; Luna Pla, Issa. *Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 42. Octubre de 2008, Caracas.

Un ejemplo de un estudio específicamente concebido para recopilar información sobre percepciones, valores y actitudes sobre la transparencia, la responsabilidad y el acceso a la información pública es la encuesta “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”, llevada a cabo en México, en 2007 por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA).

Algunas de las cuestiones tomadas en cuenta por la encuesta son:

- Los valores asociados con el buen gobierno, el servicio público y el acceso a la información pública;
- Las opiniones de los servidores públicos sobre los derechos de los ciudadanos que guardan relación con las acciones del gobierno, especialmente en lo que se refiere a la transparencia y responsabilidad;
- Conocimientos generales y percepciones sobre el acceso a la información (normativa, cobertura, límites, procedimientos, actores, etc.);
- Conocimiento de las leyes y sus reglamentos;
- Procedimientos de trabajo para manejar y clasificar la información, comunicarse entre áreas de la institución/organismo, y archivar los documentos, acciones y decisiones tomadas por los servidores públicos;
- Procedimientos y actitudes cuando se recibe/responde a una solicitud de información del público;
- Percepciones sobre los costos y beneficios derivados de las acciones y políticas relacionadas con el acceso a la información; entre otras.

Partiendo de los datos empíricos de la encuesta mencionada, y de los resultados del estudio de Gills y Hughes: “*Bureaucratic Compliance with Mexico’s New Access to Information Law*” (2004), Issa Luna Pla, señala que, para que los servidores públicos puedan implementar las normas sobre el acceso a la información es muy importante que conozcan la ley, pero ello no es suficiente. Es necesario contar con los incentivos adecuados, dentro y fuera de la ley, para alentar buenas prácticas de transparencia y acceso a la información pública. También destaca la importancia de que los gobiernos favorezcan una cultura cívica dentro del cuerpo de servidores públicos basada en la responsabilidad social y la ética pública.<sup>14</sup>

El reconocimiento de los beneficios sociales del acceso a la información podría ser un buen incentivo, no sólo para que los servidores públicos implementen las normas en forma adecuada, sino también para que los ciudadanos participen activamente y ejerzan su derecho a la información. Como señala Villanueva, los ciudadanos necesitan saber cómo el acceso a la información puede marcar una diferencia en la toma de decisiones relacionadas con asuntos públicos y privados.<sup>15</sup> Otros tipos de incentivos para los servidores públicos incluyen, por ejemplo, el reconocimiento de los funcionarios de información como categoría profesional dentro de las categorías del servicio público y la certificación de la misma, así

---

14 Luna Pla, Issa. “Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 42. Octubre de 2008, Caracas, pág. 10-12.

15 Villanueva Ernesto y Luna Pla, Issa. Coordinadores. “La importancia social del derecho a saber: preguntas y respuestas en los casos relevantes del IFAI”, LIMAC, Libertad de Información – México, A.C., México 2005.



como incentivos basados en los méritos para los funcionarios que desempeñan bien sus funciones.

Las experiencias de implementación del acceso a la información en distintos países también pueden aportar información valiosa sobre la importancia de contar con una estrategia integral de desarrollo de capacidad. La implementación de la Ley de Acceso a la Información de Canadá ha demostrado, entre otras cosas, que el desarrollo o mejora de las prácticas y herramientas administrativas, por sí mismos, no son suficiente para garantizar que se cumplen los objetivos de la ley. Deben contar con el apoyo de una firme cultura de “acceso” dentro del gobierno que sólo puede lograrse “por medio de la capacitación, herramientas, concienciación, valores, liderazgo e incentivos.”<sup>16</sup>

También expone algunos desafíos: “Muchos observadores critican la lentitud del progreso logrado en el cambio de actitudes y comportamiento de los servidores públicos casi 20 años después de la ley de acceso a la información. Ello es comprensible. Sin embargo, el cambio de valores es lento. Comparado con los valores tradicionales del servicio público, como la búsqueda del interés público, la neutralidad, la lealtad al gobierno y el respeto por la responsabilidad ministerial, el acceso es un valor relativamente nuevo. Aún debe integrarse plenamente con los demás valores tradicionales. Creemos que debe prestarse mayor atención a la incorporación del acceso a la información en la cultura organizacional y valores de los servidores públicos; es decir, en su modo de pensar y en sus rutinas laborales diarias.”<sup>17</sup>

#### **D. Aprendizaje de los conceptos básicos**

En términos generales, un programa de capacitación para proveedores de información deberá abordar cuestiones tales como la razón por la cual el acceso a la información es importante; las leyes y su ámbito; los procedimientos por medio de los cuales los ciudadanos solicitan información y la forma en que deben responderse las solicitudes; así como el mantenimiento de archivos y el acceso a los mismos.<sup>18</sup> Los funcionarios públicos deben estar familiarizados con la estructura, programas, cultura y organización de su institución; y deberán comprender las normas, políticas y procesos. También es importante que tengan habilidades para comunicarse, negociar, tomar decisiones firmes y solucionar problemas, así como conocimientos sobre la gestión de información y la administración del tiempo.<sup>19</sup>

En cuanto a los procesos relacionados con la solicitud y provisión de información pública, los proveedores de información deberán estar capacitados para orientar a los ciudadanos en la formulación y presentación de sus solicitudes de información, y no sólo sobre los contenidos específicos de las normas y sobre el funcionamiento de los mecanismos relacionados.

---

16 Access to Information Review Task Force, (2002) “*Access to Information: Making it work for Canadians*”. <http://www.atirtf-geai.gc.ca/accessReport-e.pdf>. Agosto de 2003, pág. 157.

17 *Id.*

18 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo de Gobernabilidad Democrática. Nota Práctica de Orientación sobre el Derecho a la Información, julio de 2004, página 29.

19 Access to Information Review Task Force, (2002) “*Access to Information: Making it work for Canadians*”. <http://www.atirtf-geai.gc.ca/accessReport-e.pdf>. Agosto de 2003, pág. 128.

Los conceptos y elementos básicos de transparencia y acceso a la información pública deberán ser accesibles para todos los funcionarios de todos los niveles en las instituciones públicas y no limitarse únicamente a aquellos directamente involucrados en el proceso definido por las normas y mecanismos de acceso a la información.

La combinación de ambos, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, en el desarrollo de los programas de capacitación sobre acceso a la información pública es una forma eficaz de garantizar que los avances en la legislación sobre esta materia van acompañados de una cooperación efectiva que sienta las bases para su implementación.

Es importante garantizar que los programas de capacitación cuenten con apoyo tanto político como financiero, a fin de que los países puedan sacar provecho de las oportunidades que ofrece la ley, de manera que sea vista como un beneficio positivo para los funcionarios y las instituciones, en vez de una carga.<sup>20</sup>

### **E. Creación de un programa de capacitación sobre acceso a la información:**

Todo programa de capacitación para proveedores de información deberá contener:

1. Un programa de talleres y cursos, incluyendo un plan básico y un plan de estudios con los temas a tomar en cuenta para fines de capacitación;
2. Un manual que incluya lineamientos para los instructores, que pueda ser utilizado como herramienta de referencia, así como material de aprendizaje.

Algunas sugerencias sobre los contenidos básicos de un plan de estudios:

1. Conceptos y principios básicos subyacentes al acceso a la información
2. Importancia del acceso a la información pública: los motivos por los cuales el acceso a la información es beneficioso y para qué áreas de la sociedad.
3. El principio de máxima divulgación: qué tipo de información deberá cubrir el derecho de acceso a la información y qué tipo de información deberá excluirse.
4. Legislación: normativa internacional y nacional
5. Los órganos de supervisión existentes y su funcionamiento
6. Órganos públicos que están obligados a proveer el acceso público a la información, y cómo pueden cumplir con esta obligación
  - a. Publicación de información – divulgación proactiva
  - b. Asignación de responsabilidades al personal
  - c. Capacitación de funcionarios de información y otros funcionarios públicos
  - d. Establecimiento de sistemas de gestión de información y registros, o mejora de los existentes
7. Solicitantes que tienen derecho a la información, y el proceso por medio del cual se atienden las solicitudes de información.

---

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección de Políticas de Desarrollo, Grupo de Gobernabilidad Democrática. Nota Práctica de Orientación sobre el Derecho a la Información, julio de 2004, pág. 29.

## **Capítulo 6: Monitoreo de implementación y cumplimiento/Eficacia de la Ley**

Cuando se instituye un régimen de acceso a la información, es crítico prestar mucha atención a los mecanismos de supervisión y mecanismos para hacer cumplir la ley, así como al establecimiento de herramientas para determinar la eficacia del sistema. Un órgano de supervisión nacional vigila y respalda el cumplimiento de la ley de acceso a la información; puede establecer políticas y formular recomendaciones; garantiza la congruencia entre organismos; promueve el derecho de acceso a la información; y puede proporcionar la capacitación y desarrollo de capacidad requeridos a funcionarios públicos clave.

El conjunto de disposiciones más importante de una ley de información posiblemente sea el que garantiza un procedimiento que permita a los ciudadanos hacer cumplir su derecho a la información cuando un pedido es obviado o denegado, o cuando se les impide el ejercicio de sus derechos.<sup>21</sup> Sin un procedimiento independiente de revisión de decisiones, el derecho a la información rápidamente se volverá discrecional, basado en los caprichos y voluntades de las personas que reciben la solicitud. La debilidad o ineficacia de los mecanismos encargados de hacer cumplir la ley pueden llevar a negaciones arbitrarias, o bien fomentar el “efecto avestruz”, según el cual no existe una negación explícita pero sí una situación en la que las agencias gubernamentales de manera figurada meten sus cabezas bajo tierra y hacen caso omiso de la ley. Por lo tanto, para garantizar la eficacia general de la ley, resulta crucial que exista un mecanismo apropiado de revisión externa.

El marco institucional y el aparato desarrollado para la aplicación y el seguimiento del derecho a la información pueden variar. Como se examina a continuación, los modelos para el monitoreo y cumplimiento abarcan desde mecanismos de supervisión con poderes más limitados y mecanismos intermediarios de cumplimiento, hasta la existencia de entes con mandatos y amplias facultades y responsabilidades. La decisión en cuanto al modelo que funcionará mejor, depende en gran medida del contexto político, económico y social de cada país, y las necesidades jurisdiccionales. Sin embargo, lo que si queda cada vez más claro es que para asegurar un cumplimiento pleno y permanente de la ley, se requiere de un instrumento dedicado a la promoción, seguimiento y cumplimiento del régimen de acceso a la información.

Por último, las leyes de acceso a la información deberán incorporar un mandato y los medios para determinar la eficacia general del régimen. Los datos cuantitativos y cualitativos relacionados con el uso de la ley, respuestas de los organismos, costos, e impacto, permitirán a los gobiernos identificar y enfrentar los desafíos, así como reconocer éxitos y mejores prácticas.

### **A. Supervisión**

Para que la ley de acceso a la información tenga éxito, es fundamental contar con un órgano de supervisión encargado de coordinar los esfuerzos de implementación que se realizan en

---

<sup>21</sup> Véase Neuman, Laura, “Leyes de acceso a la información: Piezas de un rompecabezas,” en la promoción de la democracia a través del acceso a la información: Bolivia, Centro Carter, 2004.

todos los ámbitos del gobierno, promover la capacitación de funcionarios y la enseñanza pública, responder a las preguntas de otros órganos públicos, y asegurar la coherencia y sostenibilidad. La experiencia ha demostrado que sin un ente fiscalizador dedicado y especializado, se merma la tasa de cumplimiento, la cantidad de solicitudes es más baja, y se erosiona el derecho a la información.<sup>22</sup> Además, sin un órgano permanente de supervisión, los esfuerzos del gobierno se dispersan y diluyen, sin ninguna claridad de responsabilidades o directrices, y se reduce su capacidad para llevar a cabo una planificación a largo plazo y promover mejores prácticas, lo cual aumenta los costos del gobierno en términos de recursos humanos y financieros. Es más, en aquellas jurisdicciones donde no existe un órgano de supervisión, no hay nadie a quien los órganos puedan contactar en busca de apoyo o con preguntas e inquietudes, y el peso de la ejecución y la sensibilización pública recae plenamente en sus ya sobrecargados hombros. En estos casos, los usuarios se ven obligados a navegar en los sistemas por su propia cuenta, y los funcionarios públicos se encuentran recargados de responsabilidades adicionales, que muchas veces deben cumplir sin suficiente capacitación y recursos.

Existen varios modelos para el establecimiento de un órgano de supervisión. Por ejemplo, en algunos casos, sus funciones se asignan a un órgano existente, como el Ombudsman, en otros, la función de supervisión la desempeña la misma entidad encargada de hacer cumplir la ley, mientras que un tercer modelo observa al órgano de supervisión como un órgano especializado plenamente independiente. En todo caso, los órganos de supervisión han ayudado a mejorar los esfuerzos de implementación del gobierno y a garantizar que se cumplan más plenamente los objetivos de la ley.

Independientemente del sistema que se seleccione, es vital que el mandato del órgano o unidad se establezca por ley. Cuando la supervisión es voluntaria, con el paso del tiempo, las unidades iniciales se ven sujetas a reducciones de personal, financiamiento insuficiente o su completa disolución. Los mecanismos de supervisión surgen cuando la legislación no encomienda el establecimiento de un órgano nacional de coordinación como parte de la ley o sus reglamentos, pero la práctica dicta su necesidad. En estas instituciones, la falta de un órgano de supervisión específicamente legislado ha resultado en menores conocimientos de la ley, la falta de vigilancia o seguimiento de su ejecución y una tasa de solicitudes lamentablemente baja. A medida que se va adquiriendo experiencia en esta materia, se observa la necesidad de un órgano de supervisión especializado, dedicado a la materia, bien dotado de personal y con los recursos adecuados. En muchos casos, ello sugiere que agregar la responsabilidad de supervisar el acceso a la información a un Ombudsman de Derechos Humanos o institución similar que ya cuenta con un gran volumen de trabajo, puede no ayudar a alcanzar el objetivo general.

Por lo tanto, cuando se desarrolle el lenguaje reglamentario y la implementación de un mecanismo de supervisión adecuado, la ley de acceso a la información deberá estipular las atribuciones específicas del órgano o persona responsable para revisar la forma en que los órganos públicos mantienen y gestionan sus archivos; vigilar los esfuerzos de ejecución y la publicación automática de documentos por parte de los órganos públicos; recibir informes mensuales y asistir en la elaboración del informe anual para su presentación a la legislatura, y brindar capacitación a los servidores públicos y desarrollar el material didáctico respectivo. Dicho órgano también se encargará de la enseñanza pública y las campañas de difusión,

---

<sup>22</sup> Id.

incluyendo la sensibilización acerca de la Ley y los éxitos del gobierno. El órgano en sí deberá ser designado y dotado de personal a efectos de garantizar sus capacidades para comparar informes, realizar análisis estadísticos que incluyan tanto la cantidad de solicitudes como de reclamos, y supervisar todos los sistemas.

## **B. Cumplimiento**

La adherencia a los fundamentos y principios de las leyes de acceso a la información a través de mecanismos de cumplimiento bien diseñados e implementados es de suma importancia para garantizar la eficacia general de la ley, especialmente en los casos de falta de implementación y dudoso compromiso político.<sup>23</sup>

Si bien las jurisdicciones de todo el mundo difieren en el diseño de sus mecanismos de cumplimiento, cada vez está más reconocido que el sistema óptimo será:

- independiente de la influencia política;
- accesible a los solicitantes sin la necesidad de representación legal,
- carente de requisitos demasiado formalistas,
- asequible,
- oportuno, y
- preferiblemente especializado, ya que las leyes de acceso a la información son complejas, y precisan de pruebas delicadas del interés público.<sup>24</sup>

Más específicamente, los activistas han solicitado disposiciones que garanticen “el derecho del solicitante a apelar cualquier decisión, o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción del derecho de acceso a la información . . .”<sup>25</sup> Los Hallazgos y Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información más recientes indican que los Estados deberían garantizar “mecanismos de ejecución accesibles y oportunos, incluso el establecimiento de organismos intermedios de apelación, la dotación de los recursos humanos y financieros necesarios, y la capacitación de todos los jueces y los otros responsables de resolver los reclamos relacionados con el acceso a la información.”<sup>26</sup>

En la mayoría de las jurisdicciones con una ley de acceso a la información, cuando un solicitante haya recibido una decisión negativa, tanto si se trata de una negación parcial o completa de información, la ausencia de una respuesta, u otra decisión apelable, podrá interponer un recurso interno<sup>27</sup>. Muchas veces, esto implica una revisión de la decisión por más de un administrador principal o Ministro dentro de la misma entidad que tomó la decisión negativa inicial. En muchas jurisdicciones, las apelaciones internas son obligatorias antes de que el solicitante agraviado pueda procurar una revisión externa.

---

<sup>23</sup> Véase L. Neuman ‘Enforcement Models: Content and Context’, Serie de Documentos de Trabajo sobre el Acceso a la Información, Instituto del Banco Mundial, 2009.

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> Véase Centro Carter “Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información,” Conferencia Internacional sobre Acceso a la información Pública, Atlanta, GA, 2008.

<sup>26</sup> Véase Centro Carter “Hallazgos y Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información,” Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información, Lima, Perú, 2009.

<sup>27</sup> En algunos países no existe la revisión interna de decisiones iniciales, pero se trata de casos excepcionales.

Existen varias leyes, especialmente la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos, que no contemplan la revisión interna. Cuando se considere la inclusión de un mecanismo de revisión interna, algunos argumentos se centran en el tiempo que se demora el recurrente en agotar los recursos administrativos disponibles y en si dicho recurso simplemente constituye un obstáculo antes de que pueda procurarse una revisión independiente. Sin embargo, quizás sorprendentemente, las pruebas anecdóticas y estadísticas sugieren un alto nivel de resoluciones positivas a través de la revisión interna, sin tener que apelar a la Comisión o la los tribunales, lo cual potencialmente representaría mayores costos en términos de tiempo y recursos.

### **C. Modelos de cumplimiento**

Tras una revisión interna, de seguir insatisfecho, el solicitante de información tiene la oportunidad de apelar ante un órgano externo. El modelo de cumplimiento seleccionado para las apelaciones interpuestas fuera del organismo depende altamente del contexto específico – político, económico y burocrático – del país. Al igual que con los mecanismos de supervisión, hay varios posibles modelos, entre ellos:

1. La revisión judicial
2. Una Comisión o Comisionado de Información o tribunal de apelaciones con el poder de emitir órdenes obligatorias
3. Una Comisión o Comisionado de Información u Ombudsman con el poder de emitir recomendaciones<sup>28</sup>

En los casos en que se establece un Comisionado de Información, la oficina puede combinar funciones de cumplimiento y de supervisión.

#### **1. Revisión judicial**

El primer modelo de cumplimiento dispone la apelación directa ante los tribunales. Cuando una solicitud de información es denegada, el solicitante debe apelar ante un tribunal federal o administrativo. Los principales beneficios de este modelo son que los tribunales tienen el poder de ordenar la entrega de información indebidamente denegada, poseen amplias facultades para investigar, cuentan con mecanismos claramente establecidos para sancionar el incumplimiento por parte de los órganos públicos, y pueden examinar los aspectos procesales y sustantivos *de novo*.

Sin embargo, en la práctica, este modelo presenta varias desventajas. Para la mayoría de los ciudadanos, los tribunales no son ni accesibles ni rentables. Para lograr éxito con este modelo, podría ser necesario que el solicitante contrate un abogado y pague los costos judiciales asociados. En la mayoría de las jurisdicciones, los tribunales están sobrecargados de trabajo, los casos pueden demorar meses o incluso años para ser escuchados, y aún más tiempo para recibir una decisión por escrito, haciendo muchas veces irrelevante la necesidad de información.

---

28 Esta y las siguientes secciones se basan en gran medida en L. Neuman “*Enforcement Models: Content and Context*”, Serie de Documentos de Trabajo sobre el Acceso a la Información, Instituto del Banco Mundial, 2009.

El costo, el tiempo que demora, y la dificultad para los ciudadanos en acceder a los tribunales tienen un efecto desastroso en la utilización de este mecanismo de cumplimiento. Con todos estos obstáculos, el efecto de disuasión que muchas veces tienen los tribunales se minimiza y, en realidad, pueden incentivar a algunos servidores públicos a ignorar la ley o a denegar solicitudes en forma arbitraria, pensando que la mayoría de los ciudadanos no van a poder cuestionar efectivamente sus decisiones. Es más, en muchas de las democracias más recientes, a menudo se observa una falta de confianza en el poder judicial, posiblemente debido a que éste aún no se ha convertido en una rama sólida e independiente del Estado. Por último, cabe considerar los costos de las demandas judiciales para el gobierno (y el contribuyente) y la carga sobre el sistema judicial<sup>29</sup>.

## **2. Comisión o Comisionado de Información, o tribunal con poder de emitir órdenes**

En el segundo modelo, las apelaciones se presentan primero ante una Comisión o Comisionado de Información, o ante un tribunal de apelaciones específico, con el poder de emitir fallos y órdenes obligatorias. Muchas veces este modelo se considera el mejor de los tres modelos por satisfacer el conjunto de principios básicos de cumplimiento. Las apelaciones ante órganos tales como un Comisionado de Información o un tribunal son a menudo más accesibles, ya que no se requiere representación legal, son asequibles, pues el apelante no incurre costo alguno,<sup>30</sup> y, en el mejor de los casos, totalmente independientes. Este sistema permite que las personas encargadas de adoptar decisiones se conviertan en especialistas en el área de acceso a la información. Con el poder de ordenar a los órganos a que actúen o impongan sanciones, este modelo sirve para disuadir al gobierno y puede aliviar la necesidad de presentar más apelaciones ante los tribunales. Las decisiones vinculantes son emitidas a través de un fallo por escrito, el cual en las jurisdicciones más maduras puede servir de base para orientar las futuras decisiones internas del órgano y el comisionado, así como facilitar arreglos.

Este modelo es congruente con los principios de independencia, rentabilidad, accesibilidad, oportunidad y especialidad, pero al igual que en cualquier otro modelo, estos beneficios no siempre están garantizados. Además, el modelo tiene otras desventajas. Los procesos cuasi judiciales, como aquellos ante un órgano con poder de emitir órdenes, pueden ser demasiado formalistas o legales. Las decisiones contienen lenguaje técnico que puede ser difícil de

---

<sup>29</sup> En un caso de 2002 en Sudáfrica que llegó hasta el Tribunal Supremo, el Auditor General teorizó que habían gastado más de \$300.000 Rand (alrededor de US \$30.000) para defender su decisión de denegar la información. Véase, *“The Promotion of Access to Information Act: Commissioner Research on the Feasibility of the Establishment of an Information Commissioner’s Office”*, The Open Democracy Advice Centre, Cape Town 2003.

<sup>30</sup> En algunas jurisdicciones, como Irlanda, se aplica una cuota de solicitud para la presentación de ciertos tipos de casos ante el Comisionado de Información para su examen. Por ejemplo, cuando se trata de una solicitud de información personal o el órgano no ha respondido, la cuota de solicitud no se aplica. En otros casos, la cuota de solicitud puede ser de £50 o £150, dependiendo de la naturaleza de la apelación. En comparación, la cuota de solicitud ante el Tribunal de Circuito es de £60 o £65, dependiendo del tipo de caso, £60 para la notificación de juicio, además de £11 por cada declaración jurada presentada, £50 para el sello oficial o de un documento sin sellar que se presenta como prueba, y £5 por cada copia. La cuota de solicitud ante el Tribunal Supremo es de £125, además de los costos adicionales de archivos y copias. Véase *The Court Services of Ireland, Circuit Court Fees, Schedule One and Two and Supreme Court and High Court Fees Order Schedule One Part Two*.

comprender por los solicitantes, y la administración puede ser más lenta que en el modelo del Comisionado con menos facultades cuando se emprenden investigaciones más exhaustivas, deben cumplirse los requisitos del debido proceso, y deben escribirse y emitirse largas sentencias. Estos modelos pueden ser más costosos para el Estado a medida que se establecen las nuevas instituciones y se van dotando de personal, y se cumplen los procedimientos técnicos (como emplazo y notificación, revisión en cámara y audiencias) para satisfacer las necesidades legales. Por último, a pesar de ser “vinculante,” ante el incumplimiento por parte de un órgano público, sigue habiendo la necesidad de acción judicial, y en los casos más extremos, acción policial.

### **3. Comisionado de Información u Ombudsman con poder de emitir recomendaciones**

Como el sistema anterior, el tercer modelo utiliza un Comisionado de Información u Ombudsman<sup>31</sup>, pero en este caso con facultades más limitadas. Bajo este diseño, el órgano intermediario responsable del cumplimiento tiene exclusivamente atribuciones para emitir recomendaciones al órgano administrativo o funcionario público pertinente. Estos Comisionados u Ombudsmen a menudo tienen menos facultades para investigar, como por ejemplo la investigación de casos *sua sponte*, y dado que no tienen poder para emitir órdenes tienden a enfatizar la negociación y la mediación. Los beneficios de este modelo incluyen la ausencia de formalismo y el fomento de la accesibilidad de los denunciantes, además de ser el más expedito, ya que las investigaciones normalmente se limitan a declaraciones no juradas<sup>32</sup>. El poder reducido puede alentar relaciones menos adversas entre el órgano que recomienda y el que implementa, ya que los Ombudsmen confían más en la resolución a través de la persuasión y el diálogo, lo cual puede conducir a un mayor cumplimiento de la ley. Por último, la independencia del Ombudsman puede ser argumentada por tratarse de un funcionario de la legislatura (Parlamento), en vez de ser parte casi independiente del ejecutivo, el cual es muchas veces el caso de la Comisión o Comisionado de Información con poder de emitir recomendaciones.

Pero sin el poder ordenar, las recomendaciones pueden no seguirse<sup>33</sup>. A través del tiempo, aún un órgano de cumplimiento con estos poderes más limitados para investigar y recomendar puede convertirse en formalista, contencioso y lento. Además, este modelo no contempla la creación de un conjunto de decisiones que pueda servir de referencia para orientar futuras decisiones del órgano relativas a la divulgación de información<sup>34</sup>, y es posible que el Ombudsman no pueda emprender una investigación sin una denuncia formal. Muchas veces se pone énfasis en la mediación y las resoluciones negociadas, aunque se haga evidente que las afirmaciones de una de las partes (el solicitante o el órgano) son las correctas. Con

---

<sup>31</sup> Para fines de este documento, se utilizarán los términos de Comisionado de Información con poder de recomendación y Ombudsman indistintamente.

<sup>32</sup> En Hungría, el informe anual de 2001 indica que al Comisionado de Información y Protección de Datos le llevó de promedio sólo 52,6 días procesar un caso y emitir una recomendación. Véase Neuman, Laura “*Mechanisms for Monitoring and Enforcing the Right to Information Around the World*” en “*Access to Information: Building a Culture of Transparency*”, Centro Carter, 2006.

<sup>33</sup> Este no es siempre el caso. Por ejemplo, desde 1987, se han cumplido un 100% todas las recomendaciones de los Ombudsmen de Nueva Zelanda sobre el acceso a información oficial. Antes de eso, el incumplimiento se debía al ejercicio del poder de veto de algunos ministros, estipulado en la ley.

<sup>34</sup> Algunas jurisdicciones, como Nueva Zelanda, pueden publicar “notas de casos,” que los organismos gubernamentales pueden utilizar como guía para la toma de decisiones.



menos poder para investigar y emitir ordenes, los recursos pueden ser más limitados, y si el Ombudsman tiene el mandato compartido de recibir denuncias sobre una variedad de temas, puede dedicarle menos tiempo a la libertad de información y posiblemente estar menos especializado.

## **D. Establecimiento de la Comisión**

En los casos en que escoja una Comisión o Comisionado como modelo de cumplimiento, independientemente del alcance de sus atribuciones, debe considerarse el establecimiento e implementación de la oficina.

### **1. Independencia**

La independencia es vital para el éxito de este modelo. Un conjunto de factores puede determinar la independencia real (o percibida) de esta oficina y sus funcionarios, incluyendo la forma de escoger al Comisionado o Comisionados, la duración de su mandato y el procedimiento de destitución, la rama del gobierno que les confiere sus atribuciones, ante quién responden y la autonomía presupuestaria.

El proceso de selección y el umbral de aceptaciones para la designación forman parte integral de la percepción de legitimidad de la Comisión. Hay varias formas de proceder con la selección. La más común es a través de una designación por el Ejecutivo, a veces en asociación con el líder de la oposición. Este es el caso tanto de Canadá como Jamaica, donde la Comisión en Canadá y el Tribunal de Apelaciones en Jamaica son designados tras realizar consultas con el Primer Ministro y los líderes de la oposición. En otros casos, la designación se realiza por medio de un proceso de selección en el Congreso o Parlamento. El Comisionado o Comisionados puede ser elegido totalmente por el Parlamento sin la participación del Ejecutivo, o, más a menudo, el Presidente presenta una lista cerrada de candidatos a la Legislatura para su selección o aprobación, ya sea por asentimiento o falta de objeción. Por ejemplo, en México, los cinco comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información son designados por la rama ejecutiva, cuyas nominaciones pueden ser vetadas por una mayoría del Senado o la Comisión Permanente. En Honduras, los Comisionados son elegidos por el voto de una mayoría de dos tercios del Congreso, tras la nominación por una comisión integrada por el Presidente, el Procurador General, la Comisión de Derechos Humanos, el Foro Nacional de Convergencia y el Tribunal Superior de Cuentas.

Una vez designado, la duración del mandato y la posibilidad de destitución son los principales puntos a considerar para mantener la independencia. La duración del mandato es, en muchos aspectos, un juego de malabarismo. Cuando la duración de los mandatos es demasiado corta, el Comisionario puede estar más preocupado en complacer a las personas responsables de las subsiguientes designaciones que en desempeñar las funciones de su cargo. Por otro lado, cuando la duración de los mandatos es demasiado larga, los funcionarios pueden perder el interés en las cambiantes tendencias de apertura y en las necesidades de todos los grupos de la sociedad. La duración del mandato es relevante no sólo para asegurar una independencia adecuada, sino también para el funcionamiento de la Comisión. Como se indica con anterioridad, para hacer cumplir el derecho de acceso a la información muchas veces se necesita cierto grado de especialización, la cual se adquiere con el tiempo. Por consiguiente, los mandatos más cortos podrían significar menor competencia

en el órgano. Ejemplos de duración de mandatos incluyen el de siete años en Canadá, con la posibilidad de una prórroga de siete años más, los siete años en Chile sin la posibilidad de mandatos adicionales, y los cinco años en Honduras y Jamaica no renovables. En cada caso, la duración de la comisión no excede la duración de los mandatos presidenciales o del Congreso, reduciendo de ese modo el potencial de politización.

Para la destitución o terminación, los miembros del órgano de cumplimiento solamente podrán ser suspendidos o separados de sus cargos “por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.”<sup>35</sup> La ley o sus reglamentos de implementación no deberán proporcionar motivos adicionales para la separación del cargo que, con el tiempo, podrían verse politizados o manipulados.

Por último, la soberanía presupuestaria es un componente significativo de la independencia y autonomía general. Si la comisión tiene atribuciones con su propia partida presupuestaria en el presupuesto, se ve menos obligada ante un ministerio u órgano específico para proponer y promover sus necesidades financieras. En casos, por ejemplo, en que un ministerio de la rama ejecutiva sea el encargado de presentar el presupuesto de la Comisión a la rama ejecutiva para su aprobación, existe una dependencia inherente creada con esa institución “anfitriona”.

## **2. Otras consideraciones**

Más allá de las cuestiones relativas a la independencia, al implementar el mecanismo de cumplimiento, deberá prestarse atención a la antigüedad y experiencia del Comisionado o Comisionados, la cantidad de tiempo dedicado a ocupar ese puesto, el sueldo del Comisionado o Comisionados, y la dotación de personal para las oficinas de la Comisión. Cada vez más, el Comisionado de Acceso a la Información, o por lo menos el Presidente de la Comisión, se dedican a tiempo completo al puesto.

En cuanto al sueldo, el Comisionado o Comisionados muchas veces desempeñan la función de adjudicadores. Como tal, su sueldo debe ser equivalente al de un juez u órgano de apelación similarmente establecido. En México, los Comisionados tienen el rango de Viceministro, con una escala de sueldo equivalente a la de los jueces federales de más alto nivel. En yuxtaposición, el Tribunal de Apelaciones de Jamaica es un cargo honorario a tiempo parcial y, en comparación, la eficacia del órgano se ve afectada.

Para garantizar el funcionamiento de la Comisión, puede requerirse de personal o una secretaría. La experiencia ha demostrado que para que los órganos intermediarios de apelación tengan éxito, deben contar con los recursos adecuados, incluyendo funcionarios a

---

<sup>35</sup> Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y respaldados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985. Véanse además los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París), respaldados por la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General en la resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

tiempo completo que puedan convertirse en expertos en las complejidades de aplicar la ley de acceso a la información y apoyar a la Comisión en sus investigaciones, mediaciones y audiencias. Por último, es útil contar con una secretaría profesional para asistir a los peticionarios, especialmente cuando las reglas de apelación son bastante formalistas.

## **E. Sistema Interamericano**

[[[TEXTO A SER AGREGADO]]]

## **F. Sanciones**

Con miras a garantizar el pleno funcionamiento y cumplimiento de la ley, la mejor legislación de acceso a la información cuenta con una sección integral sobre sanciones por incumplimiento de las responsabilidades de procedimiento o por acciones afirmativas para perjudicar el funcionamiento de la ley. Las sanciones, que a menudo conllevan una multa u otro remedio administrativo, como la suspensión o terminación, deberán imponerse cuando los servidores públicos no cumplan con las disposiciones establecidas en la ley, el plazo de tiempo para responder o la obligación de atender a los solicitantes. Adicionalmente, también se impondrán sanciones por acciones que impidan la divulgación de información – desde la obstrucción y ocultamiento de información hasta la destrucción de documentos. Por último, la ley debería contemplar sanciones por incumplimiento de una orden de la Comisión. Sin el poder de sancionar, las obligaciones de los servidores públicos establecidas por ley pueden ser ignoradas.

## **G. Eficacia**

La eficacia general de un régimen de acceso a la información – desde la aprobación, la implementación y el cumplimiento de la ley hasta su uso final – dependerá de diversos factores. Sin embargo, para empezar a desagregar los componentes que causan impacto, deben desarrollarse sistemas de presentación de informes, de análisis y de evaluación comparativa.

Como se indica con anterioridad, un papel fundamental del órgano de supervisión es recibir informes mensuales o anuales de los órganos públicos para sistematizar los hallazgos y formular recomendaciones. Ello, sin embargo, sólo es posible cuando se establecen metas, se incluyen requisitos de presentación de informes en la legislación y éstos se hacen cumplir.

Deberán establecerse metas claras y directrices de mejores prácticas, y se transmitirán tanto a las personas encargadas de la implementación como a los ciudadanos. Estas pueden ayudar a orientar al servicio público en sus esfuerzos de implementación, así como asegurar una mayor uniformidad entre los órganos públicos.

Además, los órganos públicos deberán, como mínimo, presentar informes anuales sobre la cantidad de solicitudes recibidas, la cantidad de solicitudes respondidas y denegadas, los motivos de la negación, los plazos de tiempo para responder, y todo obstáculo o desafío que los órganos enfrenten para alcanzar las metas. Una vez los informes son recibidos y

analizados, el órgano de supervisión deberá informar a la legislatura y al público sobre la eficacia y el impacto del derecho de acceso a la información. Los informes anuales deberán estar a la disposición del público, y podría alentarse a los ciudadanos a colaborar con los gobiernos en la evaluación del alcance de los esfuerzos de implementación y la influencia de la ley.

Draft