

SEGUNDA REUNIÓN
GRUPO DE EXPERTOS EN MATERIA DE
ACCESO A LA INFORMACION
1 y 2 de diciembre de 2009

Salón Gabriela Mistral
OAS Headquarters
1889 F. Street. N.W.
Washington, D.C.

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

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

I. DEFINICIONES Y ALCANCE

1. Definiciones
2. Alcance

II. MEDIDAS PARA PROMOVER LA APERTURA

1. Derecho de acceso
2. Deber de publicar
3. Esquemas de publicación
4. Otras leyes y mecanismos que contemplan la divulgación de información
5. Registros de Activos de Información
6. Registros de Publicaciones

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS

1. Solicitud de información
2. Forma y requisitos de la solicitud de información
3. Costo de la reproducción
4. Acceso a información de documentos originales
5. Otros medios de solicitud de información establecidos por Ley específica
6. Oficina de Información
7. Registro, interpretación y seguimiento de la solicitud
8. Búsqueda de documentos
9. Mantenimiento de registros
10. Creación de documentos que se deben archivar
11. Plazos para responder a las solicitudes
12. Requisitos para responder al solicitante

IV. EXCEPCIONES

1. Excepciones de divulgación
2. Divulgación parcial
3. Divulgación eventual
4. Invalidación del interés público
5. Producción de información

V. SUPERVISIÓN Y APELACIONES

1. Apelación interna
2. Apelación y supervisión externa
3. Responsabilidad penal y civil

VI. DISPOSICIONES VARIAS

1. Interpretación
2. Título abreviado y encabezamiento

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

RECORDANDO:

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

La Declaración de Nuevo León;

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Claude Reyes c. Chile*; y

Los Principios sobre el derecho de acceso a la información del Comité Jurídico Interamericano, y

CONSIDERANDO:

Que el acceso a la información es un derecho humano fundamental del hombre y una condición esencial para todas las sociedades democráticas;

Que el derecho de acceso a la información se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de organismos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio;

Que las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser clara y específicamente establecidas por la ley;

Que, aún en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible;

Que el proceso para solicitar información deberá regirse por reglas justas y no discriminatorias que establezcan plazos claros y razonables, y la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, que aseguren el acceso gratuito o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos y que, cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas de la negativa;

Que toda persona debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa, y de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia;

Que toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas establecidas en la presente Ley debe esta sujeta a sanción; y

Que deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información en las Américas,

[Estado Miembro] está de acuerdo con las siguientes disposiciones:

LEY SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

I. DEFINICIONES Y ALCANCE

Definiciones

1. En la presente Ley, a no ser que el contexto requiera lo contrario: –

- a) Por determinar

Alcance

2. El propósito es otorgar, en el sentido más amplio posible, “derecho de acceso” a la información en posesión del gobierno en sus distintas formas. La presente Ley se extiende:

- a) Al gobierno y demás órganos públicos en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional o provincial, local, etc.), incluyendo los pertenecientes a todas las ramas del gobierno (poder ejecutivo, legislativo y judicial), a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomas de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la constitución o por otras leyes;
- b) A los organismos no gubernamentales que reciben directa o indirectamente fondos sustanciales o subsidios públicos, o que desempeñan funciones públicas significativas, incluyendo la prestación de servicios públicos en nombre del gobierno o bajo su dirección, así como a las entidades no gubernamentales que actúan en nombre del gobierno o que tienen facultades para ejercer funciones públicas o administrativas; y
- c) A las empresas privadas en la medida que la divulgación de información sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos [*Alternativa 1*: como lo reflejan la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]. [*Alternativa 2*: como lo estipulan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos]

II. MEDIDAS PARA PROMOVER LA APERTURA

Derecho de acceso

3. Toda persona, independientemente de su ciudadanía, que solicite información a un órgano público tendrá derecho, sujeto únicamente a las disposiciones de la Parte IV de la presente Ley: –

- a) a ser informada sea que obren o no en poder del órgano público los registros que contengan esa información o de los que se pueda obtener dicha información; y
- b) si esos registros obran en poder del órgano público a que se le comunique dicha información.

Deber de publicar

4. Todo organismo público deberá, en interés del público, publicar y difundir en forma accesible un esquema de publicación aprobado a partir de los doce meses de –
 - a) la entrada en vigor de la presente Ley;
 - b) su establecimiento;
 - c) la designación de aplicación de la presente Ley para sus operaciones o partes de las mismas, mediante las disposiciones ejercidas de conformidad con la presente Ley.
5. El esquema de publicación de todo organismo público deberá establecer –
 - a) La clase de información que el organismo tiene disponible; y
 - b) Los términos sobre los que basará la disponibilidad de información, incluyendo el pago de los gastos administrativos aplicables.
6. Todo órgano público que publique un esquema de publicación debe asegurarse de que el esquema cumpla con todas las directrices sobre esquemas de publicación publicadas por la Oficina del Comisionado de Información en su sitio Web, u otro medio de comunicación.

Contenido mínimo de los esquemas de publicación

7. Todo esquema de publicación deberá incluir, pero no limitarse a, la siguiente información clave: -
 - a) la descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, y la ubicación de sus departamentos y organismos y sus horas de atención al público;
 - b) todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del órgano público, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño; y
 - c) su presupuesto y planes de gasto público para el año fiscal asignado para el presupuesto;
 - d) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y datos de ejecución de contratos y seguimiento del desempeño;
 - e) las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los funcionarios que trabajan en el órgano público (incluyendo todos los datos actuales de reclasificación de puestos);
 - f) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;
 - g) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de ese órgano, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano;
 - h) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;

- i) todas las normas reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, u otros documentos, que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones;
 - j) el contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos, toda interpretación autorizada de ellas, y todo antecedente importante;
 - k) todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, o de alguna otra manera incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese órgano;
 - l) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de registros, los tipos y formas de información que obra en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información; y
 - m) Un registro de publicaciones que contenga los documentos reales publicados de conformidad con la presente Ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información.
8. Requisito especial para que los documentos de política sean de acceso público: -
- a) Los organismos de la administración pública deben hacer copias de todos sus documentos de política disponibles para inspección;
 - b) Sin embargo, nada en esta sección impide a un organismo público suprimir información reservada o contraria al interés público de la copia del documento.
 - c) Nadie debe estar sujeto a perjuicio alguno debido a la aplicación de las disposiciones de un documento de política de un organismo (aparte de las disposiciones que el organismo pueda suprimir de la copia del documento) a cualquier acto u omisión de la persona si –
 - A. El documento de política no estaba disponible para inspección y compra;
 - B. La persona no tenía conocimiento de las disposiciones; y
 - C. La persona podía haber evitado legalmente el perjuicio de haber tenido conocimiento de las disposiciones.

Otras leyes y mecanismos que contemplan la divulgación de información

9. La presente Ley no afecta el ejercicio de otra Ley o esquema administrativo que:
- a) Requiera que la información sobre documentos en posesión, custodia o control del gobierno esté a la disponibilidad del público;

- b) Permita el acceso de todas las personas a los documentos en posesión, custodia o control del gobierno;
- c) Requiera la publicación de información sobre las operaciones del gobierno;

Ya sea a través del pago de cargos.

Registros de Activos de Información

- 10. Los organismos públicos deberán dar a conocer la información pública que administran, como algo normal en una serie de idiomas y formatos alternativos fáciles de usar, a no ser que exista una buena razón de interés jurídico, de política, administrativo o público para no hacerlo, con la aplicación de la presente Ley siendo necesaria únicamente como último recurso.
- 11. Todo organismo público deberá -
 - a) Crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información (incluyendo el material publicado o material disponible para la compra) accesible a todas las personas, de conformidad con los arreglos administrativos aprobados.
 - b) Garantizar que toda la información contenida en el Registro de Activos de Información está adecuadamente clasificada e indexada de acuerdo con los esquemas de clasificación e indexación pertinentes del órgano público aprobados por el gobierno.
 - c) Garantizar que los Registros de Activos de Información responden a la demanda de un mejor acceso a la información pública por parte del público y organizaciones, en concordancia con la política del gobierno.

Registros de publicaciones

- 12. Las entidades de la administración pública deberán crear, mantener y publicar un registro de publicaciones de todos los documentos divulgados como respuesta a solicitudes realizadas de conformidad con la presente Ley, en su sitio Web y en el área de recepción de todas sus oficinas, accesibles al público, sujeto a las protecciones estipuladas por la presente Ley (por ejemplo, la protección de la privacidad).
- 13. Las entidades públicas deben garantizar y facilitar el acceso a todos los documentos previamente divulgados, incluyendo los que se encuentran en los registros de publicaciones, en la forma más conveniente posible, a las personas que los soliciten.
- 14. Las solicitudes de documentos contenidos en los registros de publicaciones no deberán ser tratadas como solicitudes de acceso a información (si bien deberá garantizarse la protección de la información personal privada) y los documentos deben estar a la disposición del público tan pronto como sea practicable en formato electrónico y a más tardar a los tres días hábiles a partir de la presentación de la solicitud, de no realizarse en formato electrónico.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE OBRA EN PODER DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS

Solicitud de información

15. El ejercicio del derecho de acceso a la información no tiene costo alguno, con excepción del costo de reproducción, ejercer el derecho no condiciona ni es causa para la imposición de ningún tipo de sanción, castigo o persecución.
16. La solicitud de información no requiere fundamentar expresión de causa o justificación alguna. Su requerimiento por cualquier medio amerita sanción grave en el funcionario responsable.
17. La solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, vía electrónica, expresión verbal en persona o por teléfono o cualquier otro medio análogo.

Forma y requisitos de la solicitud de información

18. La solicitud de información presentada en forma escrita deberá contener los siguientes requisitos:
 - a) Nombre y apellidos del solicitante o su representante
 - b) Domicilio y/o dirección electrónica del solicitante para recibir notificaciones.
 - c) Descripción clara y precisa de la información solicitada
 - d) Indicación de la forma de entrega de la información solicitada

Costo de la reproducción

19. El solicitante sólo pagará el costo de reproducción por la información solicitada y de ser el caso el costo de envío, si así lo hubiese requerido.
20. El costo de reproducción y de envío no podrá exceder el valor referencial del servicio en el mercado.
21. Las entidades podrán entregar en forma gratuita la información cuando sea solicitada por ciudadanos en especial estado de vulnerabilidad o pobreza, asimismo, la entidad evaluará de acuerdo a sus posibilidades, la entrega de un mínimo de copias de la información solicitada.

Acceso a información de documentos originales

22. Las entidades de la administración pública deberán atender la solicitud de exhibición de documentos originales o cualquier otro tipo de información con las medidas que garanticen su preservación, en sus instalaciones procurando su adecuación para tal fin. Esta exhibición se hará sin costo alguno y de requerirse una copia sólo se pagará el costo de reproducción.

Oficina de Información

23. Todo órgano público o privado responsable de responder a las solicitudes de información debe establecer una Oficina de Información para asistir a los solicitantes en la formulación de su petición. La información de contacto para cada Oficina de Información debe darse a conocer electrónicamente y estar fácilmente disponible al público.

Registro, interpretación y seguimiento de la solicitud

24. El órgano público o privado que recibe una solicitud debe razonablemente interpretar el alcance y naturaleza de la solicitud.
25. En el caso de que el órgano que recibe la solicitud no esté seguro del alcance y naturaleza de la solicitud, debe ponerse en contacto con el solicitante para aclarar lo que se está solicitando. El órgano que recibe la solicitud debe hacer esfuerzos razonables para asistir al solicitante en la formulación de su petición.
26. Si el órgano público o privado que recibe la solicitud razonablemente determina que no es la instancia administrativa adecuada para manejar la solicitud, debe, en el plazo de diez días hábiles, transferir la solicitud a la instancia adecuada para su tramitación. El órgano que recibe la solicitud también debe notificar al solicitante que su petición ha sido transferida a otra instancia pública o privada para su tramitación. El órgano encargado de remitir la solicitud debe proporcionar al solicitante un punto de contacto en la instancia pública o privada a la que se ha transferido su solicitud.

Comentario: Debería haber una lista publicada de direcciones que los solicitantes pueden utilizar en la preparación de sus solicitudes. El requisito de transferir una solicitud podría limitarse a solicitudes que se dirigen a una instancia adecuada en primer lugar.

27. Todas las solicitudes deberán ser tramitadas en el orden en el que hayan sido recibidas. Los órganos públicos o privados pueden establecer múltiples líneas de información en las que se pueden presentar solicitudes, según la complejidad de la solicitud y el volumen de material necesario para responder a la misma. En el caso de que el órgano público o privado establezca un sistema de múltiples líneas para responder a las solicitudes, deberá tramitar dichas solicitudes dentro de cada línea en el orden en el que hayan sido recibidas. El solicitante debe ser notificado de la línea asignada a su solicitud y debe tener la oportunidad de acortar la solicitud para que se incluya en una línea más expedita.

Comentario: Los órganos públicos y privados podrían establecer categorías mediante reglamentación. Podrían ser obligatorias u opcionales.

Búsqueda de documentos

28. Tras el recibo de una solicitud de información que cumple con los requisitos del Capítulo 5, el órgano público o privado que recibe la solicitud debe emprender una búsqueda razonable de los documentos que responden a la solicitud.

Mantenimiento de registros

29. Todo órgano público o privado sujeto a la presente Ley debe mantener todo documento administrativo que refleje el negocio del órgano público o privado.

Comentario: La ley modelo podría hacer referencia a programas de disposición de documentos o referir a los órganos a la entidad que establece las políticas de retención de documentos. Se podría incluir una definición de los registros a mantener, y considerar el establecimiento de un plazo de tiempo para el mantenimiento de registros.

Creación de documentos que se deben archivar

30. Cuando un órgano público o privado no pueda ubicar los documentos que responden a la solicitud y dicho órgano público o privado debería haber archivado dichos documentos, el órgano deberá recrear el documento perdido y entregarlo al solicitante.

Plazos para responder a las solicitudes

31. Período de respuesta común

- a) Todo órgano público o privado debe responder a una solicitud de información dentro de los 30 días hábiles a partir del recibo de la solicitud.

Comentario: La ley modelo puede bien sugerir un plazo de respuesta común, o dejar ese elemento en blanco, y que cada país seleccione su plazo de tiempo. A pesar de que generalmente hay una fuerte tendencia a imponer plazos de tiempo cortos, como diez días, la experiencia en los Estados Unidos en particular ilustra que, muchas veces, esos plazos no son realistas. Es preferible establecer un plazo de tiempo que sea razonablemente alcanzable por la mayoría de las entidades que van a responder a las solicitudes. Se considera que 30 días laborables constituyen un plazo razonable.

- b) En el caso de que la solicitud haya sido transferida a un órgano público o privado por otra instancia administrativa, la fecha de recibo será la fecha en que la instancia adecuada recibió la solicitud, pero en ningún caso deberá esa fecha exceder los diez días hábiles a partir de la fecha en que la solicitud fue inicialmente recibida por el órgano público o privado designado para recibir solicitudes.

Comentario: Como se indica con anterioridad, es preferible exigir que cada órgano autorizado a responder solicitudes publique la dirección que deben utilizar los solicitantes para solicitar archivos a ese órgano. Toda solicitud realizada a un órgano designado, pero que no es en sí la entidad adecuada para tramitar la solicitud, será entonces remitida a la entidad adecuada por el órgano que la recibió.

32. Prorroga del plazo de respuesta

- a) Toda vez que la solicitud requiera: i) una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, o ii) una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibe la solicitud, o iii) consultar con otros órganos públicos o privados antes de alcanzar una decisión con respecto a la divulgación de la información, el órgano público o privado que tramita la solicitud puede prorrogar el plazo de tiempo para responder a la solicitud a 30 días hábiles

más. El solicitante debe ser notificado de la prórroga por el órgano encargado de responder a las solicitudes y debe tener la oportunidad de acortar o modificar el alcance de su solicitud.

- b) Si, por las razones identificadas en la Sección 32 (a) arriba, el órgano público o privado anticipa que el plazo para responder la solicitud excederá el plazo de tiempo provisto en la prórroga, el solicitante debe ser notificado de ello y de la fecha estimada de tramitación de su solicitud, y tener la oportunidad de acortar o modificar el alcance de su solicitud.

Comentario: En algunas circunstancias, una entidad no puede tramitar la solicitud incluso después de haber logrado una extensión del plazo de tiempo. La ley debería reconocer que esto puede ocurrir, y requerir la notificación al solicitante y que éste tenga la oportunidad de modificar su solicitud.

- c) En cualquier caso, el fracaso del órgano público o privado en finalizar la tramitación de la solicitud dentro de los 30 días hábiles, o, si se cumplen las condiciones especificadas en la Sección 32 (a), el fracaso a responder a una solicitud dentro de los 60 días hábiles, se considerará un rechazo de solicitud.

33. Requisitos para responder al solicitante

- a) Reconocimiento de la solicitud, proporcionando información sobre el estado de tramitación al solicitante y los cargos aplicables.

- A. Tras el recibo de una solicitud cuya tramitación llevará más de diez días hábiles, el órgano público o privado debe asignar un número de seguimiento a la solicitud. Para esas solicitudes, el órgano público o privado debe: i) acusar recibo de la solicitud a la parte solicitante; ii) proporcionar a la parte solicitante el número de seguimiento asignado a su solicitud; iii) notificar a la parte solicitante la categoría que se ha asignado a su solicitud, si el órgano público o privado utiliza un sistema que combina distintas categorías para la tramitación de solicitudes; y iv) proporcionar al solicitante un punto de contacto para preguntar sobre el estado de tramitación de su solicitud.
- B. En cuanto el órgano público o privado determine que la tramitación de la solicitud requerirá calcular los cargos aplicables, deberá notificar al solicitante el costo estimado a fin de obtener su consentimiento. El solicitante también debe tener la oportunidad de acortar o modificar su solicitud para reducir el monto de los cargos asociados.

- b) Forma o formato de los documentos

- A. Los documentos serán entregados al solicitante en la forma o formato que el solicitante lo especifique, siempre que éstos sean fácilmente reproducibles en esa forma o formato con un esfuerzo razonable.
- B. Si el órgano público o privado recibe dos o más solicitudes para la misma información, o en todo caso en que el órgano público o privado determine que los documentos solicitados serían de interés para el público general, el órgano público o privado deberá poner los documentos solicitados a la disposición del público en su sitio Web.

- c) Divulgación de las partes de los documentos no exentas de divulgación
 - A. Todo órgano público o privado debe proporcionar al solicitante todas las partes de cada documento solicitado que no sean exentas de divulgación y sean razonablemente segregables del material exento.
- d) Explicación de las razones de denegación y derechos de apelación
 - A. En el caso de que un documento, o parte del mismo, sea negado a un solicitante debido a que cumple con la excepción de publicación, el solicitante deberá ser notificado del volumen estimado del material protegido y una descripción de los fundamentos legales en los que se basa su protección.
 - B. Toda solicitud que no resulte en una concesión plena de acceso, el solicitante deberá ser notificado de su derecho a presentar una apelación administrativa.

IV. EXCEPCIONES

Excepciones de divulgación

34. Los organismos estatales pueden rechazar o denegar solicitudes de información únicamente bajo las siguientes circunstancias:
- a) El acceso dañaría los siguientes derechos particulares: el derecho de toda persona a la privacidad; el derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad; o los intereses comerciales y económicos de una entidad particular o jurídica; o,
 - b) El acceso dañaría los siguientes intereses públicos: la protección de la defensa nacional, la seguridad pública o relaciones internacionales; la prevención, investigación y persecución de los delitos; la protección de las partes en los procesos judiciales y la administración efectiva de la justicia; y la protección de la estabilidad financiera, económica o monetaria del Estado.
 - c) El acceso constituiría una violación accionable de confianza en las comunicaciones entre las partes privadas, o causar un perjuicio grave a las relaciones y comunicaciones entre los Estados.
 - d) La carga de la prueba para justificar el interés legítimo del Estado en mantener información confidencial recae en los organismos estatales que niegan el acceso a dicha información basándose en los párrafos A, B o C, y éstos deben garantizar que las excepciones interfieren en la menor medida posible en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Divulgación parcial

35. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción estipulada en la Sección 34, puede considerarse información reservada.

La información no reservada en un mismo documento, sin embargo, debe ser entregada a la parte solicitante y ponerse a la disposición del público.

Divulgación eventual

36. La información que no está sujeta a excepción de divulgación alguna de conformidad con la Sección 34 puede seguir siendo confidencial solamente hasta que el perjuicio o la justificación de interés público ya no sean válidos, momento en el que la información deberá hacerse pública. En ninguna circunstancia puede la información seguir siendo confidencial durante un periodo superior a los __ años.

Invalidación del interés público

37. Ningún órgano público puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder, ni negarse a brindar información, a menos que el daño al interés protegido supere el interés público en su divulgación.

38. En casos de violación de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, la información encontrada en las investigaciones puede no considerarse información reservada.

Producción de información

39. La inexistencia de un documento no es una excepción a la divulgación en casos en que la información solicitada debería haber sido registrada por un organismo estatal. Dicho organismo tiene la obligación de recopilar y producir la información pertinente y suministrarla a la parte solicitante.

V. SUPERVISIÓN Y APELACIONES

Apelación interna

40. Razones de apelación interna

- a) Un solicitante puede presentar una apelación interna de (i) una decisión de un organismo público de rechazar una solicitud, o (ii) el fracaso de un organismo público en responder a una solicitud.

41. Proceso para presentar una apelación interna

- a) Una apelación interna:

- A. Debe ser presentada a la autoridad pertinente, y debe remitirse una copia al oficial de información u otro funcionario responsable del organismo público apelado, dentro del plazo de __ [recomendación 60] días a partir de la acción u omisión objeto de

apelación; o, si se requiere notificación a un tercer interesado, como se estipula en la sección ____, entonces, en el plazo de 30 días a partir de dicha notificación.

B. Debe identificar el asunto de la apelación interna y especificar sus razones.

- b) En caso de que una apelación interna se presente después del plazo al que se hace referencia en el inciso 41(a)(A), la autoridad pertinente debe permitir la presentación tardía de la apelación interna si se demuestra una buena causa.

42. Notificación de la decisión

- a) Tanto pronto como sea razonablemente posible y, en todo caso, dentro del plazo de __ [se recomienda 10] días a partir del acuso de recibo de una apelación interna, el órgano público debe presentar a la autoridad competente:

A. las razones de la decisión o la falta de acción del organismo público; y

B. el nombre, domicilio, teléfono y dirección de correo electrónico, el que esté disponible, de cualquier tercer interesado que deba ser notificado.

43. Respuesta del tercer interesado a la notificación

- a) Todo tercer interesado que reciba una notificación de una apelación interna puede, en el plazo de [se recomienda 21] días a partir del acuso de recibo de la notificación, realizar declaraciones por escrito a la autoridad pertinente bien (i) consintiendo la divulgación de la información, o (ii) especificando las razones por las cuales la información no debe ser divulgada.

- b) Todo tercer interesado que no reciba una notificación oficial en forma oportuna puede realizar declaraciones tan pronto como sea practicable, especificando (i) la naturaleza del interés del tercero y (ii) cualquier razón por la cual la información no debe ser divulgada.

44. Decisión de la apelación interna

- a) Cuando la autoridad pertinente tome una decisión con respecto de una apelación interna, puede confirmar la decisión apelada o sustituirla por una nueva decisión.

- b) La autoridad pertinente debe emitir una decisión por escrito especificando las razones adecuadas de la decisión, incluyendo las disposiciones de la Ley en que se basan, y cómo se aplican a cada información o documento solicitado.

- c) La autoridad pertinente debe tomar una decisión con respecto de la apelación (i) tan pronto como sea razonablemente posible y, en todo caso, dentro del plazo de xx días [se recomienda 30] a partir del acuso de recibo de la notificación de la apelación.

- d) La autoridad pertinente debe transmitir su decisión al recurrente, el organismo público y todo tercer interesado, tan pronto como sea posible y, en todo caso, dentro del plazo de xx [se recomienda 5] días, y debe notificarles su derecho a presentar un recurso de revisión ante [un tribunal] [ombudsman o comisión/comisionado de información].

Supervisión y apelación externa

Tipo de mecanismo:

El tipo de mecanismo de supervisión/apelación externa deberá elegirse teniendo en consideración los contextos político, jurídico y burocrático específicos en los que el sistema debe funcionar.¹ Existen tres modelos que, si son suficientemente independientes y cuentan con los recursos suficientes, pueden cumplir con la normativa interamericana e internacional:

- a) *Una comisión/comisionado u ombudsman con facultades para emitir órdenes, cuyas decisiones están sujetas a alguna forma de revisión judicial, y puede tener otras funciones (por ejemplo, protección de datos), en adelante denominada “comisión/comisionado de información”;*
- b) *Una comisión/comisionado u ombudsman con facultades que no incluyen la emisión de órdenes (por ejemplo, el nivel federal canadiense, Hungría, Nueva Zelanda, Suecia), cuyas decisiones están sujetas a alguna forma de revisión judicial, y que pueden tener otras funciones (por ejemplo, protección de datos, funciones generales del ombudsman), en adelante denominado “ombudsman”;*
- c) *Revisión judicial por un tribunal de jurisdicción general (por ejemplo, Sudáfrica, nivel federal de los Estados Unidos) o un tribunal administrativo de apelación (por ejemplo, Bulgaria), sin el paso intermedio de un órgano independiente.*

45. Establecimiento de un órgano de supervisión/apelaciones

- a) El órgano de supervisión y apelaciones [por ejemplo, Comisionado de Información, Comisión de Información, Consejo de Transparencia u Ombudsman] se encargará de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; vigilar y promover la aplicación efectiva de la presente Ley; procurar mediar cualquier controversia; y resolver apelaciones de decisiones, o la falta de toma de una decisión, con respecto a la aplicación de la presente Ley por parte de los órganos públicos.
- b) El [[órgano de supervisión y apelaciones] deberá tener autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; y deberá contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

46. Composición

Esta sección es apropiada si el órgano de supervisión y Apelaciones está integrado por más de un miembro.

- a) La Comisión de Información [o Consejo] deberá estar integrada [o] por __ comisionados.

Se recomiendan tres o cuatro comisionados, como es el caso de Chile (cuatro) y México (cinco).

¹ Esta sección se basa en gran medida en Laura Neuman, “*Enforcement Models: Content and Context*,” (Intituto del Banco Mundial, Serie de Documentos de Trabajo sobre el Acceso a la Información, 2009).

- b) La Comisión [o Consejo] deberá ser presidida [o] por un Comisionado, quien tendrá la representación legal de la [del] misma [o], y será elegido por los Comisionados. Permanecerá en el cargo de presidente durante un período de __ años [*dos años en Chile y México*], y puede ser reelegido en una ocasión.

47. Calificaciones

- a) [El] [Cada] [Comisionado][Ombudsman] deberá
- A. ser ciudadano;
 - B. tener cuando menos, __ años de edad [se recomienda 35, véase, por ejemplo, la ley mexicana]
 - C. ser una persona de alto carácter moral y reconocida competencia en el campo de la transparencia y el derecho a la información,
 - D. no haber ocupado un cargo [de alto nivel] en el gobierno o partido político en los últimos xx años [*se recomienda por lo menos dos años; la ley mexicana estipula un año*]
 - E. no haber sido condenado de un delito violento o un delito de deshonestidad o dolo que haya sido objeto de indulto o amnistía.

48. Selección

A fin de aumentar la confianza en la institución, es preferible que tanto el ejecutivo como la legislatura participen en el proceso de selección; que cualquier decisión de la legislatura sea por una mayoría cualificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista; que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación; y que el proceso sea transparente. Hay dos enfoques principales: nombramiento ejecutivo, con la nominación y aprobación de la legislatura; y nombramiento legislativo, con la nominación o aprobación del ejecutivo.

- a) El(Los) [Comisionado (s)] [Ombudsman] será(n) designado (s) por el [Presidente][Jefe de Estado] previa aprobación de su nominación por mayoría [del 60%] [de dos tercios] de la legislatura.

o

El(Los) [Comisionado (s)] [Ombudsman] deberá(n) ser seleccionado (s) por [el 60%] [dos tercios] de la legislatura, de acuerdo con las nominaciones de un comité integrado por los siguientes miembros: [la lista debería incluir representantes de la rama ejecutiva y el público, y ser lo suficientemente equilibrada para garantizar una amplia confianza].

- b) Antes de su designación, los nombres y experiencia del(de los) nominado(s) deberán ser publicados, y deberá brindarse la oportunidad al público de presentar sus comentarios.

49. Sueldo

- a) El ___ desempeñará sus funciones a tiempo completo y será remunerado con un sueldo igual al de un juez [de un tribunal de primera instancia] [de un tribunal de segunda instancia] [del Tribunal Supremo].

Se recomienda firmemente que el Ombudsman, Comisionado de Información, o Presidente de la Comisión de Información desempeñe sus funciones a tiempo completo y su sueldo debería ser por lo menos equiparable al de un juez de un tribunal de primera instancia, con el fin de fortalecer el respeto hacia la oficina, atraer candidatos de alto calibre, y garantizar que el liderazgo del órgano puede dedicar plena atención a su trabajo.

50. Personal

- a) El(Los) [Comisionado (s)] [Ombudsman] puede(n) designar los empleados que precise para el cumplimiento de sus funciones, como se establece en la sección __, abajo.

51. Mandato

- a) Sujeto al inciso xx relativo a la destitución, El(Los) [Comisionado (s)] [Ombudsman] tendrá(n) un mandato de _____ años [se recomienda de 5 a 7 años], y podrá ser nuevamente designado por un segundo mandato.
- b) El(Los) [Comisionado (s)] [Ombudsman] no tendrá ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

Véase, por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de México, artículo 34.

52. Procedimiento para la destitución o suspensión del cargo

- a) El(Los) [Comisionado (s)] [Ombudsman] no podrá(n) ser destituido(s) o suspendido(s) de su cargo, salvo [por la autoridad de que le designó] [con la aprobación de la legislatura], y solamente después de que un órgano independiente haya encontrado motivos de incapacidad o conducta que hacen que no pueda cumplir sus funciones. Dicha conducta incluye:
- A. condena por un delito penal,
 - B. enfermedad que afecta la capacidad de la persona para desempeñar sus funciones,
 - C. transgresión en forma grave de las disposiciones contenidas en la Constitución o la presente Ley, o
 - D. negación a cumplir con cualquier requisito objetivo de divulgación, como los relativos al sueldo o beneficios.
- b) El órgano independiente debe divulgar cualquier prueba que considere en la toma de su decisión y debe dar una oportunidad al [Comisionado][Ombudsman] a pugar las pruebas presentadas y presentar pruebas por su propia cuenta.
- c) El [Comisionado] [Ombudsman] debe tener la oportunidad de recurrir ante un tribunal toda decisión relativa a la destitución o suspensión.

53. Atribuciones y facultades

a) La/El [Comisión/Comisionado] [Ombudsman] tendrá las siguientes atribuciones:

- A. Interpretar la presente Ley,
- B. Supervisar y promover el cumplimiento de las obligaciones de la presente Ley, mediante acciones tales como, entre otras, (a) capacitar a funcionarios públicos, (b) brindar orientación acerca de la implementación de la presente Ley, (c) coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de documentos (*por ejemplo, México*); (d) ayudar a otras autoridades en la catalogación y conservación de sus documentos (*por ejemplo, México*).
- C. Promover la concienciación acerca de la presente Ley y sus disposiciones, así como su comprensión, entre el público;
- D. Formular recomendaciones sobre la legislación vigente y que se proponga;
- E. Investigar reclamaciones de incumplimiento de la presente Ley por parte de los órganos públicos; procurar mediar cualquier controversia entre los solicitantes de información y los órganos públicos; y, cuando la mediación no prospere, considerar las reclamaciones de incumplimiento y tomar decisiones al respecto;
- F. Promulgar y publicar su reglamento interno y demás normas de operación;
- G. Recopilar y publicar anualmente estadísticas y otros datos sobre el cumplimiento de la presente Ley.

b) La/El [Comisión/Comisionado] [Ombudsman] tendrá las siguientes facultades para el desempeño de las funciones anteriormente mencionadas:

- A. Examinar la información que un órgano público procura mantener en su poder;
- B. Realizar amplias consultas, incluyendo consultas con funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil, para evaluar el daño de la divulgación y el interés público en la divulgación;
- C. Inspeccionar los archivos de los órganos públicos sobre el terreno;
- D. Las demás que sean necesarias para el desempeño de sus funciones, incluyendo la plena personería jurídica y la facultad de adquisición, tenencia y enajenación de bienes.

Facultades que se recomiendan

- E. Ordenar la divulgación de información.
- F. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial (*por ejemplo, México*).

54. Informes

- a) La/El [Comisión/Comisionado] [Ombudsman] presentará informes anuales sobre sus operaciones. Este informe incluirá, por lo menos, el número de apelaciones interpuestas ante este órgano, incluyendo un desglose del número de apelaciones contra órganos públicos, así como los resultados y la situación en que se encuentran dichas apelaciones.

55. Procedimiento para presentar una apelación ante la/el Comisión/Comisionado/Ombudsman

[Nota: Esta sección es apropiada solamente si la/el Comisión/Comisionado/Ombudsman tiene facultades para resolver apelaciones.]

a) Plazo de presentación

- A. Toda persona a quien se le haya negado información, o haya solicitado información y no haya recibido una respuesta, y haya presentado correctamente una apelación interna y haya recibido una decisión adversa, o ninguna decisión dentro del plazo de tiempo especificado en la sección ____, puede presentar, por su propia cuenta o por medio de un representante, una apelación ante la/el Comisión/Comisionado/Ombudsman.
- B. A no ser que se demuestre una buena causa, la apelación debe presentarse dentro del plazo de ____ días a partir (i) del acuse de recibo de la notificación de desestimación de la apelación interna, o (ii) la terminación del período durante el cual debe tomarse una decisión respecto de una apelación interna.

Deberá establecerse un margen de tiempo que permita al apelante revisar la decisión del proceso de apelación interna y procurar asesoría jurídica de desearlo, pero que no permita que los hechos queden desfasados: se recomienda 30 días.

b) Contenido del documento de apelación

El documento de apelación deberá especificar claramente:

- A. El órgano público ante la cual se presentó la solicitud;
- B. El nombre e información de contacto del solicitante;
- C. El nombre e información de contacto del tercer interesado si lo hay;
- D. La fecha de la decisión de la apelación interna, y la decisión de apelación, o la fecha de vencimiento del plazo de tiempo en el que el organismo público debía emitir una decisión;
- E. La denegación de información que se disputa;
- F. Si el solicitante/apelante pide una audiencia oral;
- G. Otra información que el solicitante considere procedente.

- c) Respuesta del organismo público o tercer interesado
 - A. Cualquier respuesta por escrito del organismo público debe ser presentada ante la/el Comisión/Comisionado y recibida por el solicitante/apelante dentro del plazo de 15 días a partir del recibo de la notificación de apelación, o dentro de los 30 días si se demuestra una buena causa.
 - B. Todo tercer interesado debe presentar su respuesta por escrito dentro del plazo de 15 días a partir del recibo de la notificación de apelación, o dentro de los 30 días si se demuestra una buena causa.

56. Decisión

- a) La/El Comisión/Comisionado deberá tomar una decisión respecto de la apelación dentro del plazo de __ días [se recomienda 60] a partir del recibo de la respuesta del organismo público y/o tercer interesado, o dentro de ___ días [se recomienda 90] a partir de la presentación de la apelación, de no recibir respuesta.
- b) La/El Comisión/Comisionado puede desestimar sumariamente las peticiones cuando:
 - A. sean frívolas, vejatorias o claramente sin fundamento; o
 - B. el peticionario no haya recurrido a ningún mecanismo efectivo y oportuno de apelación interna.
- c) En su decisión, la/el Comisión/Comisionado puede:
 - A. rechazar la apelación;
 - B. exigir que el órgano público adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente Ley;
 - C. en casos de incumplimiento obvio o deliberado de la presente Ley, imponer una multa al órgano público.
- d) La/El Comisión/Comisionado notificará de su decisión, incluido todo derecho de apelación, al peticionario/apelante y al órgano público.
- e) Si no se presenta ninguna petición/apelación contra la decisión de la/del Comisión/Comisionado, ésta se considerará final y vinculante el ___ día [se recomienda cuadragésimo sexto] después de su emisión.
- f) En caso de incumplimiento por un órgano público de una decisión de la/el Comisión/Comisionado, ésta/éste o el peticionario pueden presentar recurso ante un tribunal _____ a efectos de hacer obligatorio su cumplimiento.

Esta sección se basa en parte sustancial en la Ley Modelo elaborada por Artículo 19.

57. Examen de la carga de la prueba, los daños y el interés público

- a) La carga de la prueba para justificar que la información debe ser denegada recaerá en el órgano público. En particular, el órgano público debe establecer que la probabilidad y gravedad del daño al interés legítimamente protegido supera el interés público en la divulgación de la información.

58. Derecho a revisión judicial

OPCIÓN A – Si la ley dispone que un órgano [como la/el Comisión/Comisionado] tiene facultades para determinar las apelaciones de las decisiones adoptadas por autoridades públicas de retener o divulgar documentos:

a) Motivos de apelación ante un tribunal:

- A. Toda persona puede presentar una petición/apelación ante un tribunal _____ para recusar la decisión de un órgano público [o de la/del Comisión/Comisionado de Información], o la falta de una toma de decisión oportuna por parte de dicho órgano, con respecto a la divulgación de información.
- B. Todo órgano público puede presentar una petición/apelación ante un tribunal _____ para recusar la decisión de otro órgano público [o de la/del Comisión/Comisionado de Información u otro órgano de apelación], o la falta de una toma de decisión oportuna por parte de dicho órgano.

Nota: En la ley mexicana, solamente la persona que solicita la información tiene el derecho a presentar una apelación.

b) Plazo de presentación

- A. A no ser que se demuestre una buena causa, una petición/apelación debe ser presentada dentro del plazo de ___ días a partir del (i) acuso de recibo de la desestimación de la apelación interna, (ii) la terminación del período en el que debe tomarse una decisión respecto de una apelación interna, (iii) el acuso de recibo de la decisión de la/del [Comisión/Comisionado de Información u otro órgano de apelación], o (iv) la terminación del período en el que la/el [Comisión/Comisionado de Información u otro órgano de apelación] debe tomar una decisión respecto de una apelación interna.

Deberá establecer un período de tiempo que permita al peticionario revisar la decisión o la falta de acción, y consultar con un profesional en leyes, pero que no permita que los hechos queden desfasados: se recomienda 45 días.

OPCIÓN B – Si la ley no contempla un órgano que tenga facultades para determinar apelaciones de decisiones emitidas por autoridades públicas de retener o divulgar documentos:

a) Motivos de revisión judicial

- A. Toda persona puede presentar una petición/apelación ante un tribunal _____ para recusar la decisión de un órgano público relativa a la divulgación de información, o la falta de toma de una decisión oportuna por parte de dicho órgano.

b) Plazo de presentación

- A. A no ser que se demuestre una buena causa, [la notificación de intención de presentar] una petición/apelación debe ser presentada dentro del plazo de ___ días a partir del (i) recibo de la desestimación de la apelación interna, o (ii) la terminación del período en el que debe tomarse una decisión con respecto de una apelación interna,

Deberá establecer un período de tiempo que permita al apelante revisar la decisión o la falta de acción y consultar con un profesional en leyes, pero que no permita que los hechos queden desfasados: se recomienda 45 días.

c) Respuesta a la petición/apelación

- A. Toda respuesta por escrito a la petición/apelación debe ser presentada ante el tribunal y recibida por el peticionario/apelante dentro del plazo de ___ días (se recomienda 15) o dentro del plazo de ___ días (se recomienda 30) si se demuestra una buena causa.
- B. Todo tercer interesado debe presentar su respuesta por escrito dentro del plazo de ___ días (se recomienda 15) a partir del recibo de la notificación de la petición/apelación, o dentro del plazo de ___ días (se recomienda 30) si se demuestra una buena causa.

d) Decisión

- A. Dado que el derecho a la información es un derecho fundamental, el tribunal deberá emitir una decisión con respecto a la petición/apelación de forma expedita y, en todo caso, dentro del plazo de 180 días a partir de la fecha de presentación de la apelación. Cualquier demora más allá de los 180 días debe ser justificada por escrito y basarse en circunstancias excepcionales.

- B. El tribunal puede rechazar sumariamente solicitudes:

- i. frívolas, vejatorias o claramente sin fundamento; o
- ii. cuando el solicitante no haya agotado todos los recursos efectivos de apelación interna.

- C. El tribunal, al emitir una decisión, puede:

- i. rechazar la apelación;
- ii. exigir que el órgano público adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la presente Ley;
- iii. en casos de incumplimiento obvio o deliberado de la presente Ley, imponer una multa al órgano público.

F. Examen de la carga de la prueba, los daños y el interés público

- i. El tribunal puede considerar cualquier defecto sustantivo, así como de procedimiento, en el razonamiento o decisión del órgano cuya decisión es objeto de la petición/apelación. La carga de la prueba para justificar que la información debe ser denegada recaerá en el órgano público. En particular, el organismo público debe establecer que la probabilidad y gravedad del daño al interés legítimamente protegido supera el interés público en la divulgación de la información.

Responsabilidad penal y civil

59. Divulgación de información de buena fe

- a) Nadie será objeto de acción civil o penal, ni de perjuicio laboral por un acto de buena fe en el ejercicio, cumplimiento o intención de cumplimiento de una competencia o deber en los términos de la presente Ley, siempre que se haya actuado razonablemente y de buena fe.

60. Delitos penales

- a) Es delito penal actuar deliberadamente con intención de: –
 - A. obstruir el acceso a un registro, en contravención de la Parte __ de la presente Ley;
 - B. obstruir el cumplimiento por un órgano público de un deber dispuesto en la Parte __ de la presente Ley;
 - C. interferir en la labor de la/del Comisión/Comisionado; o
 - D. destruir o alterar los registros una vez hayan sido objeto de una solicitud de información.
- b) Toda persona responsable de un delito en virtud de la subsección (1) estará sujeta a una multa máxima de [insertar el monto apropiado] y, de un delito repetido, a una pena penitenciaria por un período de hasta ____ años. Todo director de un órgano público que se considere que es responsable de estos delitos puede estar sujeto a una multa de entre el 20% y el 50% de su sueldo anual.
- c) Un tribunal puede considerar que el director de un órgano público ha cometido desacato por no cumplir con una orden judicial de divulgar información, y puede imponer multas diarias por incumplimiento de hasta el 50% de su sueldo anual.
- d) Toda sanción que se imponga deberá ser anunciada en el sitio Web de la/del [Comisión/Comisionado] [Ombudsman] y del órgano público respectivo dentro del plazo de cinco días a partir de su imposición.

Interpretación

61. En la interpretación de una disposición de la presente Ley, todo tribunal de justicia debe adoptar la interpretación razonable de la misma que dé mayor efectividad al derecho a la información.

Título abreviado y encabezamiento

62. La presente Ley puede citarse como la Ley de Acceso a la Información de [insertar el año correspondiente].
63. La presente Ley entrará en vigor en la fecha de su promulgación por [insertar nombre de la persona pertinente, como el Presidente, Primer Ministro o Ministro], no obstante lo cual entrará automáticamente en vigor a los seis meses de su aprobación, de no haber promulgación en ese lapso.

Draft