



OEA | Más derechos
para más gente

Primer Taller: Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0

Primer Módulo:
Esquemas de Publicación. Transparencia Activa

DOCUMENTOS DE TRABAJO

CONTENIDO

- I. Presentación.
- II. Textos de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Interpretación sobre esquemas de publicación y transparencia activa.

I. PRESENTACIÓN

De acuerdo con la Ley Modelo, toda autoridad pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo la publicación a través de su página en internet, su información en esquema de publicación aprobados por la comisión de información. La Ley Modelo también contiene algunas pautas que deben cumplir estos esquemas y señala que al adoptarlos los sujetos obligados deben tomar en consideración el interés público de divulgar la información de manera proactiva a efecto de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información.

Los órganos garantes del hemisferio han avanzado enormemente en la creación, mantenimiento y supervisión de portales de información. Sin embargo, frecuentemente los niveles de implementación de estas normas varían de entidad a entidad, repetidamente por limitaciones presupuestarias y falta de capacitación especializada. También, hay situaciones en las que, en la medida en que las instituciones públicas adquieren conciencia del alcance y amplitud de la información abierta al público, reaccionan contra la generación de esa información por temor a someterse al escrutinio público o a que sus errores sean publicitados, entre otras razones.

También se examinarán experiencias que adelantan que la mejor manera de procesar vastas cantidades de información es poner a disposición del público, automáticamente y sin restricciones, tantos registros como sea posible. De esa manera, no solo se limita la necesidad de tomar decisiones gubernamentales, se evita poner filtros a la información, y se emplean menos recursos. Desde el punto de vista de la demanda, se reduce la cantidad de solicitudes y las demoras en recibir información. Sin embargo, en estos casos debe ponerse especial atención a que los gobiernos no publiquen bases de datos enteras o páginas de documentos sin organización que hagan imposible que las personas interesadas los comprendan y utilicen y que con ello den por satisfecha su obligación de diseminar la información que compete a su gestión.

El módulo explorará las fortalezas y los principales obstáculos que presentan los actuales esquemas de publicaciones y los mecanismos de transparencia activa que emplean los países participantes, con el objetivo último de identificar mecanismos y métodos innovadores que puedan ser objeto de codificación en la futura Ley Modelo para asegurar la óptima aplicación de los esquemas de publicación.

II. TEXTO DE LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN SOBRE ESQUEMAS DE PUBLICACIÓN. TRANSPARENCIA ACTIVA

A continuación se presenta una comparación entre el contenido de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública y el de su Guía de Implementación sobre el tema al que se refiere el módulo, la cual esperamos contribuya a un mayor entendimiento de estos documentos y a facilitar los trabajos del taller.

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>Definiciones</p> <p>1. En la presente Ley, salvo que el contexto requiera lo contrario:</p> <p>...</p> <p>c) “Documento” se refiere a cualquier información escrita, independientemente de su forma, origen, fecha de creación o carácter oficial, de si fue o no fue creada por la autoridad pública que la mantiene y de si fue clasificada como confidencial o no;</p> <p>d) “Información” se refiere a cualquier tipo de dato en custodia o control de una Autoridad Pública;</p> <p>...</p> <p>g) “Publicar” se refiere al acto de hacer información accesible al público en general e incluye la impresión, emisión y las formas electrónicas de difusión; y</p>	
<p>Alcance y Finalidad</p> <p>2. Esta Ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier Autoridad Pública. La Ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por Ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.</p>	
<p>Derecho de Acceso a la Información</p> <p>5. Toda persona que solicite información a cualquier Autoridad Pública que esté comprendida por la presente Ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del Capítulo IV de esta Ley:</p>	

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<ul style="list-style-type: none"> a) a ser informada si los documentos que contienen la información solicitada, o de los que se pueda derivar dicha información, obran o no en poder de la Autoridad Pública; b) si dichos documentos obran en poder de la Autoridad Pública que recibió la solicitud, a que se le comunique dicha información en forma expedita; c) si dichos documentos no se le entregan al solicitante, a apelar la no entrega de la información; d) a realizar solicitudes de información en forma anónima; e) a solicitar información sin tener que justificar las razones por las cuales se solicita la información; f) a ser libre de cualquier discriminación que pueda basarse en la naturaleza de la solicitud; y g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos. 	
<p>Adopción de Esquemas de Publicación</p> <p>8.(1) Toda Autoridad Pública deberá adoptar y diseminar de manera amplia, incluyendo la publicación a través de su página de Internet, un esquema de publicación aprobado por la Comisión de Información dentro de [seis] meses de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la entrada en vigor de la presente Ley; o b) del establecimiento de la Autoridad Pública en cuestión. <p>(2) El Esquema de Publicación deberá establecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) las clases de documentos que la autoridad publicará de manera proactiva; y b) la forma en la cual publicará dichos documentos. <p>(3) Al adoptar un Esquema de Publicación, una Autoridad Pública deberá tomar en consideración el interés público:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) de permitir el acceso a la información que está en su posesión; y b) de divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten 	

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>solicitudes de información.</p> <p>(4) Toda Autoridad Pública deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.</p>	
<p>Aprobación de Esquemas de Publicación</p> <p>9. (1) Al aprobar un esquema de publicación, la Comisión de Información podrá establecer que dicha aprobación caducará en una fecha específica.</p> <p>(2) Al rechazar la aprobación de un esquema de publicación, la Comisión de Información deberá fundamentar las razones y proporcionar instrucciones razonables a la Autoridad Pública sobre cómo podrá enmendar el esquema para obtener su aprobación.</p> <p>(3) La Comisión de Información podrá retirar su aprobación a un esquema de publicación dando [seis] meses de aviso y fundamentando su decisión.</p> <p>(4) La Comisión de Información deberá tomar en consideración la necesidad de cumplir con el Artículo 12 (2) al aprobar o rechazar la aprobación de un esquema de publicación.</p>	
<p>Esquemas de Publicación Modelo</p> <p>10. (1) La Comisión de Información podrá adoptar o aprobar esquemas de publicación modelo para distintas clases de autoridades públicas.</p> <p>(2) Cuando una Autoridad Pública en una clase particular adopte un esquema de publicación modelo aplicable a esa clase de Autoridad Pública, no deberá requerir la aprobación adicional de la Comisión de Información, siempre que informe a la Comisión de Información que está empleando dicho esquema de publicación modelo.</p> <p>(3) La Comisión de Información podrá establecer un tiempo límite para la validez de un esquema de publicación modelo o, dando [seis] meses de aviso a todas las autoridades que utilizan dicho modelo, terminar la validez de cualquier esquema de publicación modelo.</p>	
<p>Clases de Información Clave</p>	

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>11. (1) Las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una Autoridad Pública son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la descripción de su estructura orgánica, de sus funciones y deberes, de la ubicación de sus departamentos y organismos, de sus horas de atención al público y de los nombres de sus funcionarios; b) las calificaciones y salarios de los altos funcionarios; c) todo mecanismo interno y externo de supervisión, de reportes y de monitoreo de la Autoridad Pública, incluyendo sus planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial y principales indicadores de desempeño, incluidos los informes de auditoría; d) su presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, y los informes anuales sobre la manera en que se ejecuta el presupuesto; e) sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones, contratos otorgados y datos para la ejecución y seguimiento del desempeño de contratos; f) las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de funcionarios y consultores que trabajan en la Autoridad Pública (actualizando la información en cada oportunidad que se realicen reclasificaciones de puestos); g) detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente; h) todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa Autoridad Pública, junto con un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano; i) una descripción de las facultades y deberes de sus funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar 	

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>decisiones;</p> <p>j) todas las leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales u otros documentos que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño del órgano en el cumplimiento de sus funciones que afectan al público en general;</p> <p>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 esa Autoridad Pública;</p> <p>l) una guía sencilla que contenga información adecuada sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder, las categorías de información que publica y los procedimientos que deben seguirse para formular una solicitud de información y una apelación interna;</p> <p>m) un registro de solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el Artículo 17, que contenga una lista de las solicitudes recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la presente Ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información, de conformidad con el Artículo 16;</p> <p>n) una lista completa de los subsidios otorgados por la Autoridad Pública;</p> <p>o) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y</p> <p>p) cualquier información adicional que la Autoridad Pública considere oportuno publicar.</p> <p>(2) Los esquemas de publicación adoptados por las autoridades públicas deberán cubrir todas las clases de información clave establecidas en el Artículo 11 (1) dentro de un plazo de [siete] años contados a partir de la adopción del primer esquema de publicación de esa Autoridad Pública, de conformidad con el Artículo 8 (1).</p> <p>(3) La Autoridad Pública deberá crear y archivar en forma anual una imagen digital de su página web que contenga toda la información requerida por el</p>	

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>esquema de publicación.</p> <p><i>Comentario: La lista de elementos sujetos a divulgación proactiva se sujeta, obviamente, a las excepciones establecidas en el Capítulo IV de la Ley. Sin embargo, quien tiene el poder de determinar la aplicación del Capítulo IV es exclusivamente la Comisión de Información (no la Autoridad Pública), al formular y aprobar los esquemas de publicación.</i></p>	
<p>Políticas Públicas y Poblaciones Específicas</p> <p>12. (1) Los documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público.</p> <p>(2) Nadie podrá sufrir perjuicio alguno debido a la aplicación de una política pública que no fue divulgada de conformidad con el inciso (1) del presente artículo.</p>	
<p>Otras Leyes y Mecanismos que Contemplan la Divulgación de Información</p> <p>13. Las autoridades públicas deberán divulgar la información que afecta a una población específica de la manera y la forma que permita a esa población afectada acceder a esa información, salvo que existan fundadas razones legales, políticas, administrativas o de interés público para no hacerlo.</p>	
<p>14. La presente Ley no afecta el ejercicio de otra Ley o acto administrativo que:</p> <p>a) requiera que la información contenida en documentos en posesión, custodia o control del Gobierno esté a disposición del público;</p> <p>b) permita el acceso de todas las personas a los documentos en posesión, custodia o control del Gobierno; o</p> <p>c) requiera la publicación de información sobre las operaciones del Gobierno.</p>	<p>Capítulo I</p> <p>...</p> <p>D. Promulgación de leyes complementarias que promuevan la apertura</p> <p>La promulgación de leyes complementarias no sólo se recomienda para promover la apertura en las distintas áreas de actuación del gobierno, ya que lo más importante es garantizar la eficacia de un régimen transparente y de protección de los derechos. Las leyes complementarias que promueven una mayor apertura, fomentando a su vez los principios de la ley de acceso a la información, incluyen:</p> <p>...</p> <p>5. Las leyes de la administración pública deben cumplirse a fin de incorporar las prácticas profesionales y los conocimientos sobre las políticas y procedimientos de acceso a la información.</p>
<p>15. Cuando cualquier persona solicite información, dicha solicitud deberá ser procesada de manera igualmente favorable como si la hubiese realizado bajo esta Ley.</p>	<p>Capítulo V</p> <p>...</p> <p>D. Divulgación proactiva</p> <p>Una ley de acceso a la información puede contener</p>

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
	<p>disposiciones que exijan a los organismos públicos 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 público debe procesar, ya que la información que se solicita puede ya estar disponible. Esto puede representar ahorros en los costos del organismo público, ya que los empleados no deben realizar las tareas de búsqueda, revisión y producción de información.</p> <p>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 de divulgación proactiva 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 público también quiera publicar las políticas, en la medida que ello ayudará a intensificar los esfuerzos dirigidos al uso compartido y transparente de la información. Cuando la información es divulgada de forma proactiva, el organismo público deberá realizar todos los esfuerzos posibles para organizarla de tal manera que facilite el acceso público. La tecnología automatizada puede ayudar en este proceso, ya que puede identificar la información a divulgar de forma proactiva de acuerdo con sus metadatos (por ejemplo, autor, recipiente, tema, etc.). Con el fin de aprovechar bien estas tecnologías, el organismo público deberá identificar los campos de metadatos más estrechamente asociados con las solicitudes de información que el organismo normalmente recibe.</p>
<p>Registros de Activos de Información</p> <p>16. (1) Toda autoridad pública deberá crear y mantener actualizado un Registro de Activos de Información que incluya:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) todas las categorías de información publicada por la entidad; b) todo documento publicado; y c) todo documento disponible para ser comprado por el público. 	<p>Capítulo IV</p> <p>A. Factores que han de considerarse para un presupuesto realista</p> <p>...</p> <p>5. Medidas de promoción de la apertura</p> <p>En la parte II de la Ley Modelo se recomienda a las autoridades públicas difundir información sobre sus funciones como cuestión de rutina y con carácter proactivo, en forma tal que la información sea accesible y comprensible. La divulgación proactiva de la información reducirá el número de solicitudes que</p>

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>(2) La Comisión de Información podrá establecer estándares en relación a los Registros de Activos de Información.</p> <p>(3) Toda Autoridad Pública deberá asegurarse que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por la Comisión de Información.</p>	<p>recibe a lo largo del tiempo una autoridad pública, con la consiguiente disminución de los costos vinculados con el procesamiento de las solicitudes. Estas medidas constituyen un mecanismo dotado de eficiencia de costos para alcanzar los objetivos de políticas establecidos en la legislación. Existe una amplia disponibilidad de tecnologías para implementar esas medidas.</p>
<p>Registros de Solicitudes y Divulgaciones</p> <p>17. (1) Las autoridades públicas deberán crear, mantener y publicar un Registro de Solicitudes y Divulgaciones de todos los documentos divulgados en 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 la protección de la privacidad del solicitante original.</p> <p>(2) La Comisión de Información podrá establecer estándares relacionados con la información contenida en los Registros de Solicitudes y Divulgaciones.</p> <p>(3) Toda Autoridad Pública deberá asegurarse de cumplir con los estándares que la Comisión de Información establezca para el mantenimiento de los Registros de Solicitudes y Divulgaciones.</p>	
<p>Información Divulgada con Anterioridad</p> <p>18. (1) Las autoridades públicas deberán garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible, el acceso a todos los documentos previamente divulgados.</p> <p>(2) Las solicitudes de documentos contenidos en los Registros de Solicitudes y Divulgaciones, deberán publicarse a la mayor brevedad, cuando dichos documentos estén en formato electrónico y, cuando no estén en formato electrónico, a más tardar a los [tres] días hábiles a partir de la presentación de una solicitud.</p> <p>(3) Cuando la respuesta a una solicitud se haya entregado en formato electrónico, esta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página web de la Autoridad Pública.</p>	

Ley Modelo de Acceso a la Información Pública	Guía de Implementación
<p>(4) En caso de que por segunda vez se solicite la misma información, ésta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página web de la Autoridad Pública.</p>	