



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

### Quinto Módulo: Órganos Garantes

#### DOCUMENTOS DE TRABAJO

### CONTENIDO

- I. Presentación.
- II. Resumen de los principales aspectos identificados durante el proceso de consulta pública sobre los órganos garantes.
- III. Textos de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y Guía de Interpretación sobre los órganos garantes.

## **I. PRESENTACIÓN**

Uno de los aspectos más interesantes y relevantes de la Ley Modelo es el establecimiento de la comisión de información, encargada de promover la efectiva implementación de la ley y de monitorear su debido cumplimiento. Entre sus facultades se encuentran la de revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluyendo la posibilidad de investigar, llamar testigos, conducir inspecciones en situ y producir pruebas para resolver una petición. Se aboga por que esta comisión posea personalidad jurídica propia, autonomía operativa y que cuente con un presupuesto aprobado por el Poder Legislativo como mecanismos para asegurar instituciones independientes y robustas.

En la región se ha avanzado en la creación de estas instituciones sin embargo aún persisten retos asociados principalmente a su institucionalidad. La profundización del diálogo hemisférico con relación a este eje temático podría contribuir a mitigar esta situación mediante la promoción de la adopción de normas dirigidas a fortalecer a estos órganos, dotarlos de autonomía, recursos y atribuciones suficientes para garantizar la adecuada implementación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública en el continente. Entre los retos que se identifican en las respuestas a la consulta pública efectuada por el DDI se encuentra la necesidad de dotarlos de un mayor grado de autonomía e independencia; la relevancia de ampliar sus facultades a fin de que puedan resolver conflictos entre los solicitantes y los sujetos obligados; la creación o fortalecimiento de medidas cautelares; la posibilidad de recurrir ante ellos las decisiones de denegatoria de información por parte de los sujetos obligados; la necesidad de regular la implementación y la eficacia de los regímenes sancionatorios por incumplimiento de las leyes de acceso a la información; la facultad de revisar los documentos públicos que son clasificados como reservados, entre otros aspectos.

En este módulo se discutirán y analizarán estos retos y las alternativas en su regulación, con miras fortalecer a estas instituciones, sus atribuciones y alcances en la Ley Modelo 2.0.

## II. RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS IDENTIFICADOS DURANTE EL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE LOS ÓRGANOS GARANTES

| FICHA DE TRABAJO: ÓRGANOS GARANTES                     |  |
|--|--|
| <b>Resolución de controversias</b>                     | Es importante que estos órganos tengan el mandato específico y preciso de resolver controversias respecto a la aplicación de las leyes en la materia y en particular, para resolver las disputas respecto del acceso o denegatoria de información pública.   |
| <b>Obligatoriedad de sus decisiones</b>                | Se recomienda conferirles la facultad de dictar decisiones vinculantes para los sujetos obligados.   |
| <b>Recursos financieros</b>                            | Los órganos garantes deben contar con una dotación de recursos materiales y humanos que les permitan cumplir con sus mandatos, preferentemente mediante una partida presupuestaria en el presupuesto nacional, de manera tal que no esté supeditado a las decisiones de uno de los poderes del Estado.   |
| <b>Autonomía</b>                                       | Estos órganos deben contar con autonomía y atribuciones suficientes para garantizar la adecuada implementación y cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública en el continente.  |
| <b>Acceso a información reservada</b>                  | Es importante facultar al órgano garante para acceder a toda la información pública, aún la clasificada como reservada.  |
| <b>Integración/Inclusión</b>                           | Es muy aconsejable que en la composición de estos órganos se mantenga la paridad entre hombres y mujeres, y que se cuente con un mecanismo de interlocución con comunidades étnicas o raciales distintas a la población general/dominante y el colectivo de personas con discapacidad, entre otros.  |
| <b>Capacidad de sanción</b>                            | En su informe temático, <i>El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento</i> , la Relatoría Especial relevó la importancia de robustecer la discusión regional en torno a la regulación, implementación y la eficacia de los regímenes sancionatorios por incumplimiento de las leyes de acceso a la información. |
| <b>Medidas cautelares</b>                              | El órgano garante debe tener la autoridad para imponer también amonestaciones y dictar medidas cautelares como el secuestro de documentos y equipo de cómputo. Esta facultad de pedir información a través de una medida cautelar, debe ejercerse sin importar que sea confidencial o reservada.   |
| <b>Decisiones vinculantes y finales</b>                | Para evitar que los sujetos obligados impugnen las decisiones del órgano garante ante el poder judicial, encareciendo el sistema para todas las partes, las decisiones del órgano garante deben ser vinculantes.   |
| <b>Participación de la sociedad civil</b>              | Se estima que es indispensable que exista un mecanismo de interlocución con la sociedad civil y que la mejor figura para representar dicha participación es un Consejo Consultivo, por lo que se sugiere considerarlo como un tema a desarrollar   |
| <b>Mecanismos Alternos de Resolución de Conflictos</b> | Se debe agregar en la Ley Modelo 2.0 un sistema de mecanismos alternos de resolución de conflicto (audiencias de avenimiento) en el desarrollo de las apelaciones, como alternativa más expedita.  |

### III. TEXTOS DE LA LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN SOBRE LOS ÓRGANOS GARANTES

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación   |
|---|--|
|   | <p>Capítulo I</p> <p>...</p> <p>C. Derogación de las leyes y políticas que contravengan el régimen de acceso a la información</p> <p>...</p> <p>4. Las leyes o normas reglamentarias complementarias que establecen categorías de clasificación de documentos aparte de las enumeradas en la ley también pueden contravenir la ley de acceso a la información. Las entidades y organismos creados en virtud de la ley de acceso a la información, por razones de autonomía, pueden formular leyes o normas reglamentarias complementarias a fin de incorporar los principios de la ley en su propio sistema. Las leyes y normas reglamentarias complementarias 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.</p> |
| <p><b>Interpretación</b></p> <p>7. Toda persona encargada de la interpretación de esta Ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho a la información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información.</p>              |  |
| <p><b>Aprobación de Esquemas de Publicación</b></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</p> |  |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación |
|---|------------------------|
| <p>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><b>Esquemas de Publicación Modelo</b></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><b>Registros de Solicitudes y Divulgaciones</b></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</p>  |                        |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación |
|--|------------------------|
| <p>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><b>Apelación Externa</b></p> <p>46. (1) Cualquier solicitante que considere que su solicitud no ha sido atendida de conformidad con las disposiciones de esta Ley, independientemente de que haya presentado o no una apelación interna, tiene derecho a presentar una apelación frente a la Comisión de Información.</p> <p>(2) Dicha apelación deberá presentarse dentro de un plazo no mayor a [60] días del vencimiento de los plazos establecidos para la contestación de una solicitud o para la contestación de una apelación interna, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.</p> <p>(3) Dicha apelación deberá contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la Autoridad Pública ante la cual se presentó la solicitud;</li> <li>b) información para poder contactar al solicitante;</li> <li>c) los fundamentos de la apelación; y</li> <li>d) cualquier otra información que el solicitante considere relevante.</li> </ul> |                        |
| <p>47. Una vez recibida una apelación, la Comisión de Información podrá mediar entre las partes</p>  |                        |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación |
|--|------------------------|
| <p>a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de agotar el proceso de apelación.</p>   |                        |
| <p>48. (1) La Comisión de Información deberá registrar la apelación en un sistema de seguimiento centralizado e informará a todas las partes interesadas, incluidas las terceras partes, sobre la apelación y su derecho a comparecer en el proceso.</p> <p>(2) La Comisión de Información deberá establecer reglas claras y no discriminatorias en lo relativo a la sustanciación de la apelación a través de las cuales se asegure a todas las partes la oportunidad de comparecer en el proceso.</p> <p>(3) Cuando la Comisión de Información no tenga certeza del alcance y/o la naturaleza de una solicitud y/o apelación, deberá contactar al recurrente para que aclare lo que está solicitando y/o apelando.</p> |                        |
| <p>49. (1) La Comisión de Información tomará una decisión dentro de un plazo de [60] días hábiles dentro de los que se incluyen cualquier intento de mediación. En circunstancias excepcionales, los plazos podrán ser ampliados por otros [60] días hábiles.</p> <p>(2) La Comisión de Información podrá decidir:</p> <p>a) rechazar la apelación; o</p> <p>b) requerir a la Autoridad Pública para que tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones bajo esta Ley, tales como, pero no limitadas a, la entrega de la información y/o la reducción de costos.</p> <p>(3) La Comisión de Información deberá notificar al solicitante, a la Autoridad Pública, y a cualquier parte interesada, de</p>    |                        |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación  |
|--|---|
| <p>su decisión. Cuando la decisión no es favorable al solicitante, éste deberá ser informado de su derecho de apelación.</p> <p>(4) Si la Autoridad Pública no cumple la decisión de la Comisión de Información dentro de los plazos establecidos en dicha decisión, la Comisión de Información o el solicitante podrán interponer una queja frente al tribunal [competente] a efectos de obtener el cumplimiento de la misma.</p> <p><i><b>Comentario:</b> La forma de obligar el cumplimiento previsto en el numeral 4 de este artículo variará de acuerdo con cada país</i></p> |   |
|  | <p><b>Capítulo III</b></p> <p>...</p> <p><b>C. Modelos de Cumplimiento</b></p> <p>...</p> <p><b>1. Comisión o Comisionado de Información, o tribunal con poder de emitir órdenes</b></p> <p>Como se especifica en la Ley Modelo, con este sistema 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 son a menudo más accesibles, ya que no se requiere representación legal, son asequibles, pues el apelante no incurre costo alguno,<sup>1</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</p> |

<sup>1</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*.



| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública | Guía de Implementación  |
|---|---|
|   | <p>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.</p> <p>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. El modelo tiene algunas posibles desventajas, pero, una vez más, en la práctica, los beneficios del modelo superan con frecuencia las desventajas. Los procesos casi judiciales, como aquellos ante una Comisión con poder de emitir órdenes, pueden ser demasiado formalistas o legales.</p> <p>Las decisiones contienen lenguaje técnico que puede ser difícil de 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.</p> <p>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.</p> <p>Como se propone en la Ley Modelo, la Comisión debe establecer su propio reglamento a fin de garantizar su buen funcionamiento, como un sistema de seguimiento de las apelaciones, y notificaciones a todas las partes, y garantizar que todas las partes tienen la oportunidad de ser escuchadas. Para reforzar su poder de emitir</p> |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación  |
|---|---|
|   | <p>órdenes, los Comisionados tienen facultades para exigir la comparecencia de testigos y la presentación de pruebas, así como para realizar inspecciones sobre el terreno. Para reforzar aún más las facultades de la Comisión, la ley podría otorgar a la Comisión el derecho de emprender una investigación por cuenta propia, sin la necesidad de que se haya interpuesto una apelación específica.</p> <p>La Ley Modelo ofrece la oportunidad de la mediación. Se trata de un área que podría ampliarse a efectos de permitir un mandato más general con el fin de aclarar y resolver algunos de los asuntos en disputa, sino todos, con mayor rapidez. En particular, la Ley Modelo se basa en el ejemplo de la ley mexicana actual de solamente proporcionar el derecho de recurso de revisión al solicitante. Si el solicitante sigue insatisfecho, tiene la capacidad legal de procurar una nueva revisión ante los tribunales, por medio de la revisión judicial, mientras que el órgano está obligado a la decisión de la Comisión. Por último, como se indica con anterioridad, a lo largo de todo el proceso de apelación la carga de la prueba para justificar cualquier decisión de denegación recae en el órgano público.</p> <p>Si bien la Ley Modelo Interamericana sobre el Acceso a la Información recomienda el establecimiento de una Comisión de Información, hay otros dos procesos de apelación que se aplican en jurisdicciones de todo el mundo.</p> |
| <p><b>Establecimiento de la Comisión de Información</b></p> <p>53. (1) Por intermedio de esta Ley se crea una Comisión de Información que tendrá a su cargo la promoción de la efectiva implementación de esta Ley.</p> <p>(2) La Comisión de Información deberá tener personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, y el poder de demandar y ser demandada.</p> <p>(3) La Comisión de Información deberá tener</p> | <p><b>Capítulo III</b></p> <p>...</p> <p><b>D. Establecimiento de la Comisión</b></p> <p>...</p> <p><b>1. Independencia</b></p> <p>...</p> <p><b>iv) Soberanía presupuestaria</b></p> <p>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</p>  |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación  |
|--|---|
| <p>autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo.</p> <p>(4) El Poder Legislativo deberá aprobar el presupuesto de la Comisión de Información, el que deberá ser suficiente para que la Comisión de Información pueda cumplir con sus facultades de manera adecuada.</p> | <p>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”. La Ley Modelo prevé la autonomía fiscal permitiendo que la Comisión presente sus necesidades presupuestarias directamente a la legislatura.</p>   |
|  | <p><b>Capítulo IV</b></p> <p>...</p> <p><b>C. Evaluación y negociación del presupuesto de acceso a la información de una Comisión de Información</b></p> <p>...</p> <p><b>1. Financiamiento Procedente del Poder Ejecutivo</b></p> <p>Un modelo de financiamiento para una Comisión de Información consiste en utilizar recursos de un ministerio u otro organismo del Poder Ejecutivo, o del ministerio central responsable de la fiscalización de la gestión financiera en los departamentos y autoridades públicas. En esencia, este modelo requiere que la Comisión de Información obtenga la aprobación del presupuesto por parte del Poder Ejecutivo. Este modelo plantea problemas significativos en cuanto a la independencia y la autonomía financiera de la Comisión de Información. Depende, para el financiamiento, del gobierno mismo que la Comisión tiene el cometido de investigar. Como resultado de ese conflicto de intereses, el Poder Ejecutivo puede reducir significativamente la capacidad del organismo encargado de hacer cumplir la ley para investigar reclamaciones, así como la credibilidad del mismo.</p> |
| <p>54. (1) La Comisión de Información deberá estar integrada por [tres o más] comisionados que reflejen una diversidad de experiencia y talento.</p> <p>(2) Los Comisionados deberán elegir al Presidente de la Comisión de Información.</p>   |   |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación   |
|---|--|
| <p><i><b>Comentario:</b> Es preferible que la Comisión de Información esté integrada por cinco comisionados. En comparación con un cuerpo colegiado de cinco miembros, un cuerpo de tres puede aislar y obstruir el consejo y la participación de uno de los comisionados en casos donde los otros dos estén cercanamente asociados de manera filosófica, personal o política – una dinámica que es más difícil en un cuerpo de cinco-.</i></p>   |  |
| <p>55. Nadie podrá ser nombrado comisionado si no cumple con los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ser ciudadano;</li> <li>b) ser una persona de alto carácter moral;</li> <li>c) no haber ocupado un cargo [de alto nivel] en el Gobierno o partido político en los últimos [2] años; y</li> <li>d) no haber sido condenado por un delito violento o un delito que comprometa su honestidad en los últimos [cinco] años, salvo que haya sido objeto de indulto o amnistía.</li> </ul>   |  |
| <p>56. Los Comisionados serán designados por el [Poder Ejecutivo] luego de haber sido nominados por una mayoría de dos tercios de los miembros del [Poder Legislativo] y en un proceso que cumpla con los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) participación del público en el proceso de nominación;</li> <li>b) transparencia y apertura; y</li> <li>c) publicación de una lista de los candidatos que se consideren más idóneos para el cargo.</li> </ul> <p><i><b>Comentario:</b> 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 calificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista (ej.: 60 por ciento o 2/3); que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación; y que el proceso sea transparente. Hay dos enfoques principales: nombramiento</i></p> | <p><b>Capítulo III</b></p> <p>...</p> <p><b>D. Establecimiento de la Comisión</b></p> <p>...</p> <p><b>1. Independencia</b></p> <p>...</p> <p><b>i) Proceso de selección</b></p> <p>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. Un método común es a través de una designación por el Ejecutivo, a veces en asociación con el líder de la oposición, como en Jamaica, donde el Tribunal de Apelaciones es designado 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. Los Comisionados pueden ser elegidos 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</p> |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación   |
|--|--|
| <p><i>ejecutivo, con la nominación y aprobación de la legislatura; y nombramiento legislativo, con la nominación o aprobación del ejecutivo.</i></p>   | <p>selección o aprobación, ya sea por asentimiento o falta de objeción. Este es el caso de Canadá, donde el Comisionado de Información es nominado por el Ejecutivo y posteriormente designado a través de la decisión de un Comité de ambas Cámaras. Además, 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. La Ley Modelo sugiere varios mecanismos importantes para aumentar la confianza en el proceso de selección, incluyendo la obligación tanto de la rama ejecutiva como legislativa del gobierno de participar en el proceso de selección, y la participación pública. Además, enfatiza la transparencia en la toma de decisiones.</p> <p>Asimismo, la Ley Modelo requiere la selección de un número impar de Comisionados – como cinco – a fin de facilitar el voto y contar con un número suficiente de Comisionados para reducir el potencial de politización. En los casos en que existe un solo Comisionado de Información, si bien implica menos presión sobre el presupuesto, el potencial de politización de la persona o la oficina es mayor. En los casos en que ha habido tres Comisionados, como en algunos estados de México, se han observado problemas de estancamiento, en los que dos personas de ideas afines se oponen constantemente a la otra. Por ese motivo, aunque resulte más costoso, es preferible contar con cinco Comisionados.</p> |
| <p>57. (1) Los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y serán remunerados con un sueldo igual al de un juez [de un tribunal de segunda instancia].</p> <p>(2) Los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, a excepción de instituciones académicas, científicas, o</p> | <p><b>2. Otras consideraciones</b></p> <p>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</p>   |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación   |
|---|--|
| <p>filantrópicas.</p> <p><i>Comentario: Se recomienda que los Comisionados sirvan a tiempo completo y que su salario esté vinculado a un monto fijado externamente para aumentar la independencia de éstos.</i></p>   | <p>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.</p> <p>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. En yuxtaposición, el Tribunal de Apelaciones de Jamaica es un cargo a tiempo parcial con una remuneración mínima que se otorga solamente cuando se realizan audiencias. En comparación, la eficacia del órgano se ve afectada. Además, el cargo debería ser a tiempo completo a fin de permitir que la persona pueda dedicarle el tiempo necesario y reducir las posibilidades de conflicto de intereses. Como estipula la Ley Modelo, los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y “no tendrá ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia”.</p> <p>Para garantizar el funcionamiento adecuado 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 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.</p> |
| <p>58. El cargo de los comisionados tendrá una duración de [5] años y podrá ser renovado una sola vez.</p> <p><i>Comentario: Para garantizar la continuidad de servicio, es necesario alternar los mandatos de los comisionados, cuando la comisión sea</i></p> | <p><b>Capítulo III</b></p> <p>...</p> <p><b>D. Establecimiento de la Comisión</b></p> <p>...</p> <p><b>1. Independencia</b></p> <p>...</p>   |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación   |
|---|--|
| <p><i>inicialmente creada, con el objetivo de evitar que expiren en el mismo año los términos de más de las dos terceras partes de los miembros de la Comisión de Información.</i></p>  | <p><b>ii) Duración del mandato</b></p> <p>Una vez designado, la duración del mandato es un punto clave 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. Por lo menos, la duración del mandato deberá exceder la duración del mandato presidencial o del organismo encargado de la designación, reduciendo de ese modo el potencial de politización. 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.</p> |
| <p>59. (1) Los comisionados sólo podrán ser destituidos o suspendidos de sus cargos de conformidad con el proceso de selección por el cual fueron designados y solamente por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite la destitución de su cargo. Estas conductas incluyen:</p> <p>a) ser condenado de un delito;</p> <p>b) afección de salud que afecte directamente su capacidad individual</p> | <p><b>Capítulo III</b></p> <p>...</p> <p><b>D. Establecimiento de la Comisión</b></p> <p>...</p> <p><b>1. Independencia</b></p> <p>...</p> <p><b>iii) Destitución o terminación</b></p> <p>Las normas de destitución son uno de los elementos más importantes para garantizar la independencia continuada de la Comisión. Generalmente, los miembros del órgano de cumplimiento solamente podrán ser suspendidos</p>   |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación   |
|--|--|
| <p>para cumplir con sus obligaciones;</p> <p>c) infracciones graves a la Constitución o a esta Ley;</p> <p>d) negativa a cumplir con cualquiera de los requisitos de divulgación, tales como no hacer público su salario o los beneficios de los que goza.</p> <p>(2) Cualquier comisionado que haya sido destituido o suspendido de su cargo tiene derecho a apelar dicha destitución o suspensión ante el Poder Judicial.</p>  | <p>o separados de sus cargos “por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones.”<sup>18</sup> Estos comportamientos, como se ilustra en la Ley Modelo, pueden incluir condena por un delito penal o enfermedad que afecta la capacidad de la persona para desempeñar sus funciones. 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.</p> |
| <p><b>Facultades y Atribuciones de la Comisión</b></p> <p>60. Además de las facultades establecidas por esta Ley, la Comisión de Información tendrá todas las facultades necesarias para cumplir con sus obligaciones, entre las cuales deberán incluirse las siguientes:</p> <p>a) de revisar la información en posesión de cualquier Autoridad Pública, incluso mediante inspecciones <i>in situ</i>;</p> <p>b) la autorización <i>sua sponte</i> de monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la Ley;</p> <p>c) de llamar testigos y producir pruebas en el contexto de un proceso de apelación;</p> <p>d) de adoptar las normas internas que sean necesarias para desempeñar sus funciones;</p> <p>e) de expedir recomendaciones a las autoridades públicas; y</p> <p>f) de mediar disputas entre las partes de una apelación</p> |  |
| <p>61. Además de los deberes ya establecidos por esta Ley, la Comisión de Información tendrá los siguientes deberes:</p> <p>a) interpretar la presente Ley;</p> <p>b) apoyar y orientar, previa solicitud, a las autoridades públicas en la implementación de esta Ley;</p> <p>c) promover la concientización acerca de la presente Ley y sus disposiciones, así como su comprensión, entre el público, incluso</p>  |  |



| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación |
|--|------------------------|
| <p>mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;</p> <p>d) formular recomendaciones sobre la legislación vigente y legislación propuesta;</p> <p>e) remitir los casos en donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes; y</p> <p>f) cooperar con la sociedad civil.</p>   |                        |
| <p><b>Informes</b></p> <p>62. (1) Las autoridades públicas deberán presentar informes anuales a la Comisión sobre sus actividades de conformidad con, o para promover el cumplimiento de, la presente Ley. Este informe incluirá, por lo menos, información sobre:</p> <p>a) el número de solicitudes de información recibidas, concedidas en su totalidad o en parte, y de las solicitudes denegadas;</p> <p>b) cuáles secciones de la Ley fueron invocadas para denegar, en su totalidad o en parte, las solicitudes de información, y con qué frecuencia fueron invocadas;</p> <p>c) apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información;</p> <p>d) los costos cobrados por las solicitudes de información;</p> <p>e) sus actividades de conformidad con el derecho del Artículo 12 (obligación de publicar);</p> <p>f) sus actividades de conformidad con el Artículo 33 (mantenimiento de documentos);</p> <p>g) sus actividades de conformidad con el Artículo 68 (capacitación de funcionarios);</p> <p>h) información sobre el número de solicitudes respondidas dentro de los plazos establecidos por esta ley;</p> <p>i) información sobre el número de solicitudes respondidas fuera de los plazos establecidos por esta ley, incluyendo las estadísticas de cualquier demora en la</p> |                        |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública   | Guía de Implementación   |
|---|--|
| <p>contestación; y</p> <p>j) cualquier otra información que sea útil a los efectos de evaluar el cumplimiento de esta Ley por parte de las autoridades públicas.</p> <p>(2) La Comisión deberá presentar informes anuales sobre la operación de la Comisión y el funcionamiento de la Ley. Este informe incluirá, al menos, toda información que reciba de las autoridades públicas en cumplimiento del derecho de acceso, el número de apelaciones presentadas ante la Comisión, incluyendo un desglose del número de apelaciones provenientes de las diversas autoridades públicas, y los resultados y el estado de las mismas.</p> |  |
|   | <p><b>Capítulo III.</b></p> <p>...</p> <p><b>C. Modelos de cumplimiento</b></p> <p>Tras una revisión interna, de seguir insatisfecho o si la revisión interna se pasa por alto, el solicitante de información tiene la oportunidad de apelar ante un órgano externo. Mientras que la Ley Modelo estipula un sistema de cumplimiento específico, al igual que con los mecanismos de supervisión, hay varios posibles modelos, entre ellos<sup>2</sup>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una Comisión o Comisionado de Información o Tribunal de Apelaciones con el poder de emitir órdenes vinculantes.</li> <li>2. Una Comisión o Comisionado de Información u Ombudsman con el poder de emitir recomendaciones.</li> <li>3. Revisión judicial.</li> </ol> <p>En última instancia, el modelo de cumplimiento elegido para la presentación de apelaciones ante un órgano externo depende en gran medida de la cultura y el contexto específico – político,</p> |

<sup>2</sup> Esta sección y las siguientes se basan en gran medida en L.Newman “Modelos de cumplimiento: Contenido y Contexto”, Serie de Documentos de Trabajo, Instituto del Banco Mundial, 2009.

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública  | Guía de Implementación   |
|--|--|
|  | <p>económico y burocrático – del país, así como de consideraciones presupuestarias, pero el primer modelo de cumplimiento, que se incluye en la Ley Modelo, ha tenido éxito en diversas jurisdicciones.</p>  |
|  | <p><b>Capítulo VI.</b></p> <p>...</p> <p>La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información establece que la Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas a ofrecer capacitación a los funcionarios sobre la aplicación de la ley, y al mismo tiempo es el deber del Oficial de Información, en el marco de la autoridad pública específica, asegurar la capacitación para la implementación de la ley. En forma similar, la Ley Modelo dispone la creación de módulos básicos educativos en las escuelas sobre el derecho a la información, de manera de asegurar que el público esté informado sobre sus derechos consagrados por la ley.</p>   |
| <p>68. La Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas en la capacitación para oficiales, en la aplicación de esta Ley.</p> | <p><b>Capítulo VI</b></p> <p>...</p> <p><b>A. Fase I: Fomento de la capacidad inicial</b></p> <p>...</p> <p><b>Fomento de la capacidad sobre la aplicación de la ley</b></p> <p>La capacitación para la aplicación de la ley debe comenzar con la designación de los Comisionados de Información. Cuando se promulga la Ley de Acceso a la Información, es recomendable que los Comisionados recién designados procuren ayuda y utilicen las experiencias de los Comisionados de otros países sobre el funcionamiento efectivo de la ley de acceso a la información así como sobre las lecciones aprendidas en materia de capacitación de funcionarios públicos y las campañas de concientización del público.</p> <p>Una vez que los Comisionados de Información hayan tomado posesión de sus cargos y que cada autoridad pública haya designado por lo menos un Oficial de Información, la prioridad inicial de la Comisión de Información será la capacitación de</p> |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública | Guía de Implementación  |
|---|---|
|   | <p>los Oficiales de Información, quienes se encuentran en primera línea para responder y asistir a los solicitantes así como para asistir a los funcionarios públicos en el suministro de información. Los Oficiales de Información deberán ser capacitados sobre la ley en general porque esto asegurará que podrán responder a las preguntas internas en el ámbito de la autoridad pública así como las preguntas que formulen quienes soliciten información sobre la aplicación de la ley.</p>   |
|   | <p><b>Capítulo VI</b><br/> ...<br/> <b>B. Fase II: Continuo /permanente fomento de la capacidad</b><br/> ...<br/> <b>Fomento de la capacidad de Oficiales de Información</b><br/> ...<br/> En lo que respecta a los procedimientos de solicitar y difundir información pública, además de conocer el contenido específico de las normas y las formas como operan los mecanismos pertinentes, los Oficiales de Información deberán ser capacitados por la Comisión de Información para guiar a los ciudadanos en la preparación y presentación de solicitudes de información. Además, los Oficiales de Información deberán recibir capacitación para presentar informes anuales ante la Comisión de Información sobre la situación de la aplicación de la ley.</p> |
|   | <p><b>Capítulo VI</b><br/> ...<br/> <b>B. Fase II: Continuo /permanente fomento de la capacidad</b><br/> ...<br/> <b>Fomento de la capacidad de los usuarios de Información</b><br/> ...<br/> Estas iniciativas de capacitación deberán ser coordinadas por la Comisión de Información y no se deberán limitar a capacitaciones formales sino que deben incluir educación informal adicional a través de campañas para incrementar la toma de conciencia del público, actividades semanales de acceso a la información, sitios en la <i>web</i>,</p>  |

| Ley Modelo de Acceso a la Información Pública | Guía de Implementación  |
|---|-------------------------|
|   | panfletos, etc.<br>.... |