

La Comisión de Información en la Ley Modelo

Francisco Puchi

El derecho al acceso a la información, tal como lo indica el preámbulo de la ley modelo, constituye una condición esencial para todas las sociedades democráticas, por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y otros versus Chile” lo consideró como parte del derecho humano a la libertad de expresión; en consonancia con la alta jerarquía normativa de este derecho, el principio fundamental de la ley modelo es el principio de máxima publicidad, tema ya tratado, pero que para efectos de la presente ponencia, implica, en general, que la obligación de apertura y transparencia se aplica a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio.

La ley modelo busca dotar a estos principios de eficacia en la forma en que se conducen las democracias de la región para lo cual no sólo se queda en la enunciación y defensa lógica y discursiva de los mismos sino que además busca configurar un entramado institucional que vele por el cumplimiento de la ley.

En este entramado la Comisión de Información constituye una pieza fundamental en la ley modelo. Podemos apreciar su importancia desde más de un punto de vista. Por una parte, desde un punto de vista legal-formal, la ley modelo otorga a la comisión de información importantes funciones que se encuentra desperdigadas a lo largo de toda la ley, pero al mismo tiempo recibe un tratamiento especial en su capítulo cuarto, que precisamente se denomina “La Comisión de Información”

Por otra parte, desde una perspectiva de fondo, sustantiva, también podemos apreciar la importancia de la Comisión de Información al ver como la ley vincula su contenido principal con la función de este órgano. El artículo 53 de la ley modelo establece que la Comisión de Información tendrá a su cargo la promoción de la efectiva implementación de la ley. Esto es significativo ya que sabemos que muchas leyes dotadas de nobles propósitos y principios se transforman en letra muerta debido a una implementación deficiente.

Insistiendo en este aspecto sustantivo, considerando que el rol de la ley modelo se vincula constitutivamente al derecho al acceso a la información, principio que se aplica en forma transversal a los órganos del estado, a todos sus poderes, la ley modelo adopta una estrategia en virtud de la cual se le otorga una fuerte independencia a la Comisión. Esto se manifiesta de varias maneras:

- El artículo 53, en su punto 2 le otorga personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, y el poder de demandar y ser demandada.
- Además, el mismo artículo 53 prescribe que la comisión deberá tener autonomía operativa, de presupuesto y de decisión.
- Su presupuesto debe ser aprobado por el poder legislativo, el cual debe ser suficiente para que pueda cumplir su función de manera adecuada.

De esta forma se busca que este órgano, llamado a velar por los contenidos de la ley modelo, no se vea susceptible frente a presiones indebidas por parte de otros órganos o poderes del estado, presiones que históricamente han adoptado diversas formas. Por lo mismo la ley modelo protege la independencia formal-legal de la comisión pero además la independencia en temas de tanta importancia práctica como en lo relativo a la esfera presupuestaria.

Ahora bien, teniendo en mente la importante función pero además la autoridad que se le concede a la comisión por parte de la ley modelo, la misma debe estar dotada de una alta legitimidad democrática. Esto se manifiesta en el origen, constitución y funcionamiento de la comisión. En su origen, el procedimiento de designación de la comisión manifiesta esto en forma evidente al involucrar al poder legislativo y ejecutivo en el marco de actividades dotadas de alta visibilidad y participación pública:

En cuanto a su designación, el artículo 56 establece que los candidatos para ocupar la comisión serán designados por el poder ejecutivo después de sugerencias de dos tercios de los miembros del poder legislativo, sugerencia que debe provenir de un proceso que cumpla con los siguientes 3 requisitos:

- a) Participación abierta del público en el proceso de nominación
- b) Transparencia y apertura
- c) Publicaciones de una lista de los candidatos que se estimen más idóneos

Cabe mencionar que en cuanto a la destitución, los Comisionados solo podrán ser destituidos en virtud de un proceso igual al proceso de selección por el cual fueron designados y solamente por razones de:

- incapacidad o
- por alguna conducta que amerite su destitución de su cargo como ser condenado por un delito, afección de salud que afecte directamente su capacidad individual para cumplir con sus obligaciones,
- infracciones graves a la constitución o a esta ley,
- negativa a cumplir con cualquiera de los requisitos de divulgación tales como no hacer público su salario o los beneficios de los que goza.

En cuanto a la constitución de la comisión, la legitimidad democrática se manifiesta en el que los comisionados, de acuerdo al artículo 55,

- deben ser ciudadanos,
- dotados de un alto carácter moral,
- que no hayan sido condenados por delitos violentos o deshonestos durante los últimos 5 años en relación a los cuales no exista indulto o amnistía
- y que no hayan ocupado altos cargos de gobiernos o en partidos políticos durante los últimos dos años.

Otra muestra de la trascendencia y legitimidad democrática de la comisión se manifiesta en su estructura interna.

- La comisión debe estar compuesta por 3 o más miembros aunque es ideal que sean más de 3 ya que de esa forma es mucho más factible que las presiones indebidas, de cualquier naturaleza, se diluyan en las decisiones finales de la misma, a través de deliberaciones más amplias
- Los Comisionados desempeñarán sus funciones a tiempo completo y serán remunerados con un sueldo igual al de un juez de tribunal superior
- Los Comisionados no podrán tener otro empleo cargo o comisión a excepción de instituciones académicas científicas o filantrópicas
 - El cargo de los comisionados tendrá una duración de 5 años y podrá ser renovado por una sola vez

Ahora bien, si en su origen, constitución y funcionamiento la Comisión muestra una fuerte autoridad democrática y una sustantiva vinculación al derecho humano a la libertad de expresión, esto nos permite comprender las importantes y abundantes funciones que cumple y las atribuciones de que está dotada

El artículo 61 establece que, además de otros deberes distribuidos en toda la ley, la comisión tendrá los siguientes

- a) Interpretar la presente ley
- b) Apoyar y orientar, previa solicitud, a las autoridades públicas en la implementación de esta ley
- c) Promover la concientización acerca de la presente ley
- d) Cooperar con la sociedad civil

En ejercicio de sus obligaciones, aparte de las facultades especialmente establecidas en la ley, la comisión tendrá todas las facultades necesarias para llevar a cabo sus funciones. Entre ellas se encuentran:

- a) La facultad de revisar in situ la información poseída por cualquier autoridad pública
- b) La facultad suya para monitorear investigar y ejecutar el cumplimiento de la ley
- c) De llamar testigos y producir pruebas en el contexto de un proceso de apelación
- d) De adoptar las normas internas necesarias para desempeñar sus funciones
- e) De expedir recomendaciones a las autoridades públicas
- f) De mediar disputas entre las partes de una apelación

En un punto estrechamente vinculado, 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:

- a) el numero de solicitudes de información recibidas, concedidas en su totalidad o en parte y las solicitudes denegadas
- b) Cuales secciones de la ley fueron invocadas para denegar en su totalidad o en parte las solicitudes de información y con que frecuencia fueron invocadas
- c) Apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información
- d) Los costos cobrados por las solicitudes de información
- e) Sus actividades de conformidad con la obligación de informar
- f) Lo mismo en relación a la mantención de documentos, capacitación de funcionario
- g) Numero de solicitudes respondidas dentro del plazo legal
- h) Cualquier otra información útil

La comisión a su vez deberá presentar informes 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 de la misma y sus resultados.

Entre los poderes desperdigados en la ley se encuentra los siguientes:

- Su rol de aprobación o negación de los esquemas de publicidad confeccionados por las autoridades públicas.
- El establecimiento de estándares para la publicación de registros de activos de información, lo mismo para los registros de solicitudes y divulgaciones
- El establecimiento del costo para los costos de reproducción y normas adicionales en la materia
- Su rol de conocedor del recurso de apelación externa a la negación al acceso a la información.

Este último poder merece atención especial ya que consagra una función semi judicial de la Comisión de Información. De acuerdo a esta modalidad de apelación cualquier solicitante que considere que su solicitud no ha sido atendida de conformidad con la ley, tiene derecho a presentar una apelación frente a la comisión de información, dentro del plazo de 60 días del vencimiento de los plazos establecidos para la contestación de una solicitud o para la contestación de una apelación interna.

En este contexto la comisión podrá mediar entre las partes a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de agotar el proceso de apelación.

En esta materia la comisión tiene algunos deberes:

- Deber de registro de la apelación e información a todas las partes interesadas, sobre la apelación y su derecho a comparecer en el proceso
- 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
- En caso de necesidad deberá contactar al recurrente para que aclare lo que esta solicitando y o apelando

En cuanto al resultado de esta apelación la comisión puede rechazar la apelación, caso en el cual debe informar al solicitante sobre su derecho de revisión judicial frente aquella decisión ante el poder judicial

En caso de decisión favorable frente al requerimiento del solicitante la comisión solicitará el cumplimiento al órgano público y si este se niega la comisión podrá presentar una queja ante el tribunal competente.

Aquel solicitante que entable una demanda de revisión en los tribunales solamente para impugnar una decisión de la comisión tendrá derecho a que el tribunal tome una decisión final tanto en la parte procedimental como sustantiva a la brevedad posible.

Como conclusión podemos indicar que de acuerdo a la ley modelo la Comisión de Información constituye uno de sus núcleos fundamentales. La pluralidad e importancia de sus funciones en esta materia no dejan duda al respecto. En términos metafóricos, podemos decir que constituye un verdadero corazón del sistema de transparencia que la ley modelo busca establecer, al estar encargada de irrigar el sistema de instituciones públicas con un acceso efectivo a la información pública.