

Taller de Alto Nivel

Acceso Equitativo a la Información Pública

Guatemala

27 y 28 de Agosto, 2014

OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. Secretariat for Legal Affairs. Department of International Law.

Taller de Alto Nivel [sobre] Acceso Equitativo a la Información Pública : [celebrado en] Guatemala [los días] 27 y 28 de agosto de 2014 /

[Preparado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos].

v. ; cm. (OEA. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XIX.12.4) ;

(Serie de Talleres sobre Acceso a la Información Pública, no.4)

ISBN 978-0-8270-6319-8

1. Freedom of information--Guatemala--Congresses. 2. Freedom of expression--Guatemala--Congresses.

3. Government information--Guatemala--Congresses. I. Title. II. Series. III. Series.

Edición a cargo de:

Magaly McLean, Abogada Principal y coordinadora de los temas de acceso a la información pública y protección de datos personales, Departamento de Derecho Internacional, OEA;

Jaime Moreno-Valle, abogado consultor del Departamento de Derecho Internacional, OEA;

María Antonieta Torres, consultora, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

OEA/Ser.D/XIX.12.4

Diseño: Claudia Saidon, ideas@graphic-ideas.com

La Organización de los Estados Americanos	7
Prólogo	9
Presentación	13
Agradecimientos	15
Agenda	17
<hr/>	
Acto Inaugural	23
Milagro Martínez	25
Directora, Oficina de la Secretaría General de la OEA en Guatemala	
Dante Negro	29
Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA	
Nathalie Samson	33
Encargada de Negocios de la Embajada de Canadá en Guatemala	
Jorge Eduardo De León Duque	37
Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala	
Claudia López David	41
Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, Guatemala	
<hr/>	
Metodología de Trabajo	45
Magaly McLean	47
Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA	
<hr/>	
Conceptos Introductorios	51
Importancia del acceso a la información pública, su impacto en la sociedad y su relación con el gobierno abierto: definiciones básicas	
Matthias Jäger	53
Consultor, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA	

El acceso a la información pública en el Sistema Interamericano:
evolución de la temática y conceptos introductorios

Dante Negro 61

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA

Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos
jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región

Jaime Mauricio Campos 69

Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador

Laura Neuman 75

Gerente, Iniciativa sobre Acceso Global a la información, The Carter Center

David Gaitán 83

Coordinador, Centro de Asistencia Legal Anticorrupción, Acción
Ciudadana

Primer Módulo 91

El Principio de máxima publicidad diseminación proactiva y
registros

Magaly McLean 93

Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA

Moisés Sánchez 99

Secretario Ejecutivo, Alianza Regional por la Libre Expresión y Acceso a
la Información

Rosa María Juárez 105

Secretaría Ejecutiva, Comisión de Acceso a la Información, Institución
del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala

Segundo Módulo 111

El Régimen de excepciones y su impacto en la carga de la prueba

Magaly McLean 113

Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA

Alejandro Balsells 117

Abogado y columnista de Prensa, Guatemala

Tercer Módulo 125

Aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal

Jaime Moreno-Valle 127

Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA

Alejandro Ferreiro 135

Consejero, Consejo para la Transparencia, Chile

Mario Fuentes Destarac 141

Abogado, columnista de prensa y Ex Presidente de la Cámara Guatemalteca de Periodismo

Cuarto Módulo 149

La labor de las comisiones de información pública y otros entes gubernamentales: Marcos institucionales y efectividad operativa-buenas prácticas

Magaly McLean 151

Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA

Ximena Puento de la Mora 157

Comisionada Presidente, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), México

Jaime Mauricio Campos 163

Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador

Suzanne Legault 169

Comisionada, Oficina del Comisionado de Información, Canadá

Alejandro Ferreiro 177

Consejero, Consejo para la Transparencia, Chile

Jorge Mario Andriano 185

Secretario General, Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala

Ceremonia de Clausura 191

Dante Negro 193

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA

Claudia López David 197

Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, Guatemala

Recomendaciones	201
-----------------	-----

Anexo	209
-------	-----

Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la OEA	
---	--

La Organización de los Estados Americanos

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es la organización regional más antigua del mundo, ya que se remonta a la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Washington D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión se aprobó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. La Carta de la OEA se suscribió en Bogotá en 1948 y entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, el cual entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, el cual entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, el cual entró en vigencia el 29 de enero de 1996; y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, el cual entró en vigor el 25 de septiembre de 1997. En la actualidad la OEA tiene 35 Estados miembros. Además, la Organización ha otorgado categoría de Observador Permanente a varios Estados, así como a la Unión Europea.

Los propósitos esenciales de la OEA son los siguientes: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

La OEA realiza sus fines por medio de los siguientes órganos: la Asamblea General; la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos (el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral); el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Huma-

nos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas; los Organismos Especializados, y otras entidades establecidas por la Asamblea General.

La Asamblea General celebra períodos ordinarios de sesiones una vez por año. En circunstancias especiales se reúne en períodos extraordinarios de sesiones. La Reunión de Consulta se convoca con el fin de considerar asuntos de carácter urgente y de interés común, y para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que es el principal instrumento para la acción solidaria en caso de agresión. El Consejo Permanente conoce de los asuntos que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta y ejecuta las decisiones de ambas cuando su cumplimiento no haya sido encomendado a otra entidad; vela por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros así como por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General, y además, actúa provisionalmente como Órgano de Consulta para la aplicación del TIAR. La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA. La Sede tanto del Consejo Permanente como de la Secretaría General está ubicada en Washington, D.C.

Estados Miembros: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica (Commonwealth de), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Prólogo

Este libro recoge las ponencias, recomendaciones y materiales de referencia del Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública celebrado en la Ciudad de Guatemala, Guatemala los días 27 y 28 de agosto de 2014, el cuarto de una serie de encuentros sobre acceso a la información que realiza el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, habiéndose celebrado los tres primeros en Costa Rica (septiembre 2013), Panamá (junio 2013) y Perú (mayo 2013).

El objetivo de estos talleres es enriquecer el conocimiento y crear conciencia sobre la importancia del acceso equitativo a la información pública como elemento fundamental de las sociedades democráticas y el desarrollo social, empoderando a los ciudadanos para exigir la rendición de cuentas y evaluar la actuación de los servidores públicos, elemento clave en la protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y la gobernabilidad.

Reconociendo la importancia que tienen el acceso a la información pública y la protección de datos personales para el fortalecimiento de la democracia, la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública (Ley Modelo) y su Guía de Implementación (aprobadas por la Asamblea General de la OEA en el año 2010) compilan la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública y constituyen la base jurídica legal de esta serie de encuentros.

Por lo anterior, estos talleres han sido concebidos como un espacio para analizar el marco jurídico nacional empleando como punto de referencia los principios y disposiciones de la Ley Modelo y su Guía de Implementación, y alcanzar, entre los participantes, criterios consensuados sobre las normas, medios y mecanismos que fortalezcan la normativa vigente.

Este Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública promovió un espacio de intercambio de experiencias exitosas y desafíos, especialmente en

cuanto a la implementación de nueva normativa y el desarrollo de sistemas que de manera efectiva faciliten el acceso a la información pública. Los paneles de reconocidos expertos nacionales e internacionales organizados como uno de los componentes de esta actividad, se vieron enriquecidos con la participación de las autoridades encargadas de garantizar el ejercicio de este derecho en países como Canadá, Chile, El Salvador y México.

Con el invaluable y generoso respaldo de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, este Taller propició un análisis de las fortalezas y debilidades del marco jurídico nacional, enriquecido con el trabajo interactivo y discusiones de los propios participantes (funcionarios de alto nivel, expertos, académicos, sector privado y sociedad civil) y tuvo como resultado una serie de recomendaciones puntuales sobre las posibles alternativas para elaborar, actualizar e impulsar, según sea el caso, una normativa moderna que responda a las necesidades de la sociedad Guatemalteca. Los participantes coincidieron en relevar la importancia de circular ampliamente estas recomendaciones, en especial, para enriquecer el debate de reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Las dos primeras presentaciones –la Importancia del Acceso a la Información Pública, su Impacto en la Sociedad y su Relación con el Gobierno Abierto y el Acceso a la información Pública en el Sistema Interamericano-, introdujeron algunos de los conceptos principales y los alcances del tema, desde la perspectiva del gobierno abierto y del desarrollo que ha tenido la materia en el Sistema Interamericano.

Seguidamente, el encuentro se dividió en cuatro módulos, definidos a partir de las temáticas de la Ley Modelo, cada uno con dos componentes: paneles y mesas de trabajo. De esta forma, se abordaron los siguientes temas:

1. El Principio de Máxima Publicidad: Diseminación Proactiva y Registros;
2. El Régimen de Excepciones y su Impacto en la Carga de la Prueba;
3. Aspectos Procesales, Régimen de Apelaciones y Responsabilidad Civil y Penal;
4. La Labor de las Comisiones de Información Pública y Otros Entes Gubernamentales.

Las mesas de trabajo estuvieron a su vez integradas por los participantes, divididas en grupos en las que también participaron los expertos nacionales e internacionales y las autoridades garantes del acceso a la información de los países invitados. En ellas, mediante un diálogo productivo se analizaron, discutieron e intercambiaron experiencias y conocimientos sobre el tema tratado en cada módulo y se elaboraron propuestas concretas dirigidas a perfeccionar el marco jurídico guatemalteco. A fin de consensuar y analizar las conclusiones de cada mesa de trabajo, éstas mismas fueron presentadas por un relator a la totalidad de los participantes, abriendo un nuevo espacio para su discusión.

El Departamento de Derecho Internacional de la OEA se complace en poner a disposición de los Estados Miembros y el público en general esta edición que contiene las presentaciones realizadas durante las sesiones introductorias y los cuatro módulos, así como una compilación de las conclusiones de las mesas de trabajo, que se incluyen como anexo.

Queremos expresar nuestro reconocimiento al inquebrantable compromiso institucional de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos y sus respectivos funcionarios, cuyo profesionalismo y dedicación fueron pieza clave en la realización de esta actividad. Sirvan estas páginas también para dejar constancia de nuestro agradecimiento a los expertos nacionales e internacionales, moderadores y participantes por haber compartido sus experiencias y conocimientos de manera tan generosa y finalmente, al Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá por su inestimable apoyo a este proyecto.

Esperamos que este libro sirva como herramienta para facilitar y enriquecer el trabajo de quienes al legislar, diseñar políticas públicas, atender solicitudes de información, ejercitar su derecho humano de solicitar información pública a las autoridades o simplemente prestar un servicio público, buscan hacer operativo, efectivo y real el acceso más amplio posible a la información pública.

Departamento de Derecho Internacional
Secretaría de Asuntos Jurídicos
Organización de los Estados Americanos

Presentación

Durante los días 27 y 28 de agosto del 2014 en la ciudad de Guatemala, se realizó el Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública, con el apoyo técnico de la Organización de los Estados Americanos –OEA– y el patrocinio del gobierno de Canadá, con el propósito de discutir y conocer elementos fundamentales del derecho de acceso a la información pública en distintos países del continente.

La información pública de los Estados y de las personas ha sido reconocida como un derecho humano, tanto en foros internacionales como en Guatemala, incluyendo para ello normas de rango Constitucional, así como otras normas operativas de naturaleza legislativa, como la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada en 2008. En dicha norma, se encomienda al Procurador de los Derechos Humanos ser la autoridad reguladora de este derecho, atendiendo a la función que desempeña con un mandato constitucional de velar por la garantía de los derechos de las personas.

Es de esa cuenta, el Procurador ha realizado gestiones y acciones directas para concientizar a los servidores públicos sobre la importancia en el cumplimiento de esta normativa, así como garantizar el derecho humano al libre acceso a la información y el habeas data. En materia de educación, también ha sido necesario realizar un proceso de formación a nivel ciudadano y de sujetos obligados, que permita identificar aquellas formas y caminos que logren el cumplimiento de este derecho, y posicionar al Procurador como un referente en el caso de negativas o incumplimientos.

El taller desarrollado, el cual tomó como base la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, contó con la participación de destacados ponentes nacionales e internacionales, quienes han sido referentes importantes a nivel del continente para la expansión de estos derechos, generar estrategias de cumplimiento, mecanismos de medición y regulaciones sancionatorias –cuando sea aplicable– en cada país.

La participación de expertos en materia de función pública, así como de la sociedad civil, logró diseñar y desarrollar una agenda enriquecida con temática de actualidad, entre otros, como las siguientes:

- Acceso a la Información y Gobierno Abierto.
- Marcos jurídicos de implementación de las Leyes de Acceso a la Información.
- Procedimientos de aplicación en modelos comparados dentro del continente americano.
- La labor de las Comisiones de Acceso a la Información Pública y entes similares.

Adicionalmente a ello, contar con la participación de ponentes y moderadores al más alto nivel, representantes de países como Estados Unidos, México, Chile, El Salvador, Canadá y Guatemala permitió conocer de temáticas adicionales, complementarias e integradoras del acceso a la información, como el gobierno abierto, la gestión documental, la protección de datos personales, los archivos públicos/privados, las políticas públicas para la emisión del pensamiento, entre otras.

La participación de más de 30 dependencias públicas y privadas, representativas del foro nacional guatemalteco, alcanzó además a diseñar una serie de recomendaciones durante mesas de trabajo, los cuales sirvieron de colofón a una muy dinámica actividad durante el Taller, y que además permitió validar la función del Procurador en Guatemala, así como elaborar propuestas de cambios normativos, procedimentales, culturales y de formación en todo el país.

La experiencia adquirida durante el Taller, sumado a la participación activa de las entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales que participaron, permiten determinar el aporte determinante que se alcanzó en materia de acceso a la información, esperando que las políticas públicas en favor de garantizar este derecho, continúen cada vez más fortalecidas para beneficio de la población guatemalteca, del continente americano y del mundo.

Agradecemos a quienes participaron activamente en el diseño e implementación de este Taller, así como a sus ponentes nacionales e internacionales, pues con su esfuerzo y aporte, permitieron el éxito del evento.

Jorge Eduardo De León Duque

Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala

Agradecimientos

El Departamento de Derecho Internacional reconoce el invaluable apoyo de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, y en especial del Procurador Jorge De León Duque, bajo cuyo liderazgo pudimos desarrollar este Encuentro de Alto Nivel en Guatemala.

Cabe también destacar el compromiso del Lic. Jorge Mario Andrino Grotewold, Secretario General de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, de la Lic. Rosa María Juárez, Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información, Institución del Procurador de los Derechos Humanos y a todo el equipo de funcionarios que con su profesionalismo y dedicación lograron hacer de este evento un éxito contundente.

El desarrollo del taller hubiera sido imposible sin la valiosa e incansable labor de la licenciada Miriam Dominguez, Defensora de la Mujer, quien además veló en todo momento por la incorporación de una perspectiva de género en todos los aspectos de la actividad.

Por haberse tomado el tiempo, a pesar de sus apretadas agendas de trabajo, de compartir sus conocimientos y experiencias al frente de las autoridades encargadas de proteger el derecho de acceso a la información en sus respectivos países, queremos expresar nuestra gratitud a la Dra. Ximena Puente de la Mora, Comisionada Presidente, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México, al Dr. Alejandro Ferreiro, Consejero del Consejo para la Transparencia de Chile, a los señores comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) de El Salvador José Adolfo Ayala, Jaime Mauricio Campos, Herminia Funes, Carlos Adolfo Ortega y Mauricio Antonio Vásquez, y a la señora Suzanne Legault, Comisionada, Oficina del Comisionado de la Información de Canadá.

Finalmente, queremos dejar testimonio del compañerismo y la entrega del equipo de trabajo del Departamento de Derecho Internacional y la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA.

Departamento de Derecho Internacional
Secretaría de Asuntos Jurídicos



Organización de los
Estados Americanos



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

Agenda

Miércoles 27 de agosto	
8:30 - 9:00 a.m. Vestíbulo Salón Tulipanes I	Registro de participantes
	Inauguración
9:00 - 9:30 a.m. Salón Tulipanes I	<p>Palabras de Apertura:</p> <p>Milagro Martínez Directora, Oficina de la Secretaría General de la OEA en Guatemala.</p> <p>Dante Negro Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.</p> <p>Nathalie Samson Encargada de Negocios de la Embajada de Canadá en Guatemala.</p> <p>Jorge Eduardo De León Duque Procurador de los Derechos Humanos (Mensaje en video).</p> <p>Claudia López David Procuradora de los Derechos Humanos (en funciones).</p> <p>Maestra de Ceremonias:</p> <p>Miriam Domínguez Defensora de la Mujer.</p>
9:30 - 9:45 a.m. Salón Tulipanes I	<p>Presentación de la metodología del taller</p> <p>Magaly McLean Abogada principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA.</p>
9:45 - 10:00 a.m.	Pausa y café

	Conceptos Introdutorios
10:00 - 10:20 a.m. Salón Tulipanes I	<p><i>Importancia del acceso a la información pública, su impacto en la sociedad y su relación con el gobierno abierto: definiciones básicas.</i></p> <p>Matthias Jäger Consultor, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA.</p>
10:20 – 10:40 a.m. Salón Tulipanes I	<p><i>El acceso a la información pública en el Sistema Interamericano: evolución de la temática y conceptos introductorios.</i></p> <p>Dante Negro Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.</p>
10:40 – 11:55 a.m. Salón Tulipanes I	<p><i>Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región.</i></p> <p>Jaime Mauricio Campos Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador.</p> <p>Laura Neuman Gerente, Iniciativa sobre Acceso Global a la Información, The Carter Center.</p> <p>David Gaitán Coordinador, Centro de Asistencia Legal Anticorrupción, Acción Ciudadana.</p> <p>Sesión de preguntas y respuestas y discusión</p> <p>Moderadora Vivian Mack Fundación Myrna Mack.</p>
	Primer Módulo
11:55 a.m. -12:55 p.m. Salón Tulipanes I	<p>El principio de máxima publicidad: diseminación pro-activa y registros</p> <p>Magaly Mclean Abogada principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA.</p> <p>Moisés Sánchez Secretario Ejecutivo, Alianza Regional por la Libre Expresión y Acceso a la Información.</p> <p>Rosa María Juárez Secretaria Ejecutiva, Comisión de Acceso a la Información, Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.</p> <p>Sesión de preguntas y respuestas y discusión</p> <p>Moderador Pedro Pablo Marroquín Director, Diario La Hora.</p>

12:55 - 1:55 p.m.	Almuerzo: Restaurante “El Huerto”
1:55 - 2:30 p.m. Salón Tulipanes III	Mesa de Trabajo: Elaboración de recomendaciones.
2:30 - 3:15 p.m. Salón Tulipanes III	Presentación y discusión de los resultados de la Mesa de Trabajo del Primer Módulo Moderador Moisés Sánchez Secretario Ejecutivo, Alianza Regional por la Libre Expresión y Acceso a la Información.
	Segundo Módulo
3:15 - 4:05 p.m. Salón Tulipanes I	El régimen de excepciones y su impacto en la carga de la prueba Magaly Mclean Abogada principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA. Alejandro Balsells Abogado y columnista de Prensa. Sesión de preguntas y respuestas y discusión Moderador Oscar Morales Montúfar Presidente, Asociación LEX-IUS
4:05 - 5:10 p.m. Salón Tulipanes III	Mesa de Trabajo: Avance en la elaboración de recomendaciones Se ofrecerá café durante la sesión.
5:10 - 5:30 p.m. Salón Tulipanes III	Presentación y discusión de los resultados de la Mesa de Trabajo del Segundo Módulo Moderadora Herminia Funes Comisionada, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador.
Jueves 28 de agosto	
	Tercer Módulo
8:30 - 9:45 a.m. Salón Tulipanes I	Aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal Jaime Moreno-Valle Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA. Alejandro Ferreiro Consejero, Consejo para la Transparencia, Chile.

	<p>Mario Fuentes Destarac Abogado, columnista de prensa y Ex Presidente de la Cámara Guatemalteca de Periodismo.</p> <p>Sesión de preguntas y respuestas y discusión</p> <p>Moderador Luis Marroquín Ex Director del Diario Oficial de Guatemala y del Diario Siglo XXI.</p>
9:45 - 10:45 a.m. Salón Tulipanes III	Mesa de Trabajo: Avance en la elaboración de recomendaciones
10:45 – 11:15 a.m. Salón Tulipanes III	<p>Presentación y discusión de los resultados de la Mesa de Trabajo del Tercer Módulo</p> <p>Moderadora Tania Sánchez Directora General de Asuntos Internacionales, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México.</p>
11:15 – 11:30 p.m.	Pausa y café
	Cuarto Módulo
11:30 a.m. – 1:00 p.m. Salón Tulipanes I	<p>La labor de las Comisiones de Información Pública y otros entes gubernamentales: Marcos institucionales y efectividad operativa - buenas prácticas*</p> <p>Magaly McLean Abogada principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA.</p> <p>Ximena Puente de la Mora Comisionada Presidente, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México.</p> <p>Jaime Mauricio Campos Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador.</p> <p>Suzanne Legault Comisionada, Oficina del Comisionado de Información, Canadá</p> <p>Alejandro Ferreiro Consejero, Consejo para la Transparencia, Chile.</p> <p>Jorge Mario Andrino Secretario General, Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala.</p> <p>Sesión de preguntas y respuestas y discusión</p>

	Moderador Luis Felipe Valenzuela Director General, Emisoras Unidas. * En esta sesión contaremos con interpretación al inglés.
1:00 -2:00 p.m.	Almuerzo: Restaurante “El Huerto”
2:00 - 3:00 p.m. Salón Tulipanes III	Mesa de Trabajo: Avance en la elaboración de recomendaciones
3:30 – 4:00 p.m. Salón Tulipanes III	Presentación y discusión de los resultados de la Mesa de Trabajo del Cuarto Módulo Moderadora Anabella Morfín Ex Ministra de Estado y Asesora Constitucional del Procurador de los Derechos Humanos. Se ofrecerá café durante la sesión.
	Discusión final de recomendaciones
4:00 - 4:30 p.m. Salón Tulipanes III	Moderador Dante Negro Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
	Ceremonia de clausura
4:30 – 5:00 p.m. Salón Tulipanes I	Dante Negro Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA. Claudia López David Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, Guatemala Maestra de Ceremonias Miriam Domínguez Defensora de la Mujer
5:00 – 5:15 p.m. Lugar por determinar	Toma de fotografía oficial con todos los expertos y participantes
5:15 p.m. Lugar por determinar	Entrega de certificados a expertos y moderadores



Acto Inaugural

Milagro Martínez Directora, Oficina de la Secretaría General de la OEA en Guatemala	25
Dante Negro Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA	29
Nathalie Samson Encargada de Negocios de la Embajada de Canadá en Guatemala	33
Jorge Eduardo De León Duque Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala	37
Claudia López David Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, Guatemala	41

...el derecho de acceso a la información pública es clave en la protección de múltiples derechos individuales y colectivos que caracterizan a los sistemas democráticos robustos...

Milagro Martínez

Directora, Oficina de la Secretaría
General de la OEA en Guatemala



Muy buenos días tengan todos ustedes, respetable Sra. Procuradora de los Derechos Humanos adjunta, Sra. Claudia López David; Sra. Natalie Samson, encargada de Negocios de la Embajada de Canadá; señor Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional de nuestra organización; expertos y participantes que nos honran con su presencia esta mañana, miembros de la prensa, señoras y señores todos.

En nombre de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, me complace mucho darles una cordial bienvenida y agradecer su participación en este Taller de Alto Nivel sobre el Acceso a la Información Pública.

Como ustedes saben, la OEA es el organismo regional más antiguo del mundo y basa su trabajo en cuatro pilares fundamentales que son los que nuestros Estados miembros han decidido que nosotros apoyemos, como son la seguridad, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo integral. Es en este contexto que la OEA, comprometida con sus Estados miembros y reconociendo la importancia que tienen el acceso a la información pública y la protección de datos personales para el fortalecimiento de la democracia, es que la Asamblea General de este organismo aprobó en el año 2010 la Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública. Este documento compila la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información pública, que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, base jurídica legal del proyecto dentro del cual estamos llevando a cabo este evento.

Sabemos que el derecho de acceso a la información pública es clave en la protección de múltiples derechos individuales y colectivos que caracterizan a los sistemas democráticos robustos; asimismo su relación con la promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico y la gobernabilidad ha sido ampliamente reconocida. Es por ello que hoy estamos llevando a cabo este taller, que tiene como objetivo fundamental promover el conocimiento y la importancia del acceso equitativo a la información pública, desde el punto de vista de las sociedades democráticas y el desarrollo social, analizar el marco jurídico nacional empleando como punto de referencia los principios y disposiciones de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y de los más altos estándares internacionales que rigen esta materia, y alcanzar así entre los participantes criterios consensuados sobre las normas, medios y mecanismos que fortalezca la normativa vigente.

Quiero agradecer especialmente a la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala y a su equipo por las facilidades brindadas para concretar la realización de este taller; así como también, al Gobierno de Canadá por el apoyo financiero y técnico que como siempre, brinda a la Organización de los Estados Americanos.

Para finalizar, les auguro dos días de fructífero trabajo, promoviendo un espacio de intercambio de experiencias, exitosas y desafíos también, especialmente en cuanto a la implementación de nueva normativa y el desarrollo de sistema que de manera efectiva facilite el acceso a la información pública, esperando que el mismo contribuya en el proceso de reglamentación en la materia en nuestra querida Guatemala.

Nuevamente bienvenidos, siéntanse en su casa, ya que están en su casa. Tenemos en nuestros ponentes y en nuestros participantes la oportunidad de llevar a cabo un intercambio muy rico en donde ustedes pueden aportar mucho.

Buen día.

Es un enorme reto para los Estados **mantenerse a la altura de los tiempos y hacer al ejercicio de la labor pública** realmente consecuente con los principios que inspiran el acceso a la información pública...

Dante Negro

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA



Quiero darles la bienvenida a este Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública, y saludar cordialmente a los integrantes de esta mesa, a la Dra. Claudia López, Procuradora de los Derechos Humanos en funciones; a la Sra. Nathalie Samson, Encargada de Negocios de la Embajada de Canadá en Guatemala; a la Embajadora Milagro Martínez, nuestra directora de la Oficina Nacional de la Secretaría General de la OEA en Guatemala. A todos ustedes funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil, representantes de la prensa, a los expertos internacionales que tuvimos a bien invitar y que nos concedieron el honor de estar aquí.

Quería en primer lugar expresar la satisfacción que para la Organización de los Estados Americanos y para el Departamento de Derecho Internacional representa estar en Guatemala, un país que siempre nos ha dado acogida. Hace un año y medio estuvimos aquí en una Asamblea General, en la cual se adoptaron compromisos políticos muy importantes, entre ellos una resolución sobre el tema del acceso a la información pública. La relación con Guatemala ha sido siempre muy dinámica y satisfactoria, y ha dado resultados muy importantes que esperamos se generen también a lo largo de este Taller.

El día de hoy nos reúne una coyuntura muy específica, en un momento en que ya se han dado pasos concretos para la adopción de legislación en materia de acceso a la información pública. El objetivo de este Taller es generar en este marco un diálogo abierto, honesto, sincero entre todos los actores políticos y sociales y

poder concluir con ideas concretas, con recomendaciones puntuales sobre lo que creamos pueda llevar a Guatemala a tener regulaciones más específicas y políticas públicas mucho más amplias en la implementación de la legislación sobre acceso a la información pública y transparencia que enriquezcan lo que actualmente existe.

La relevancia del acceso a la información pública se destaca cada vez más en la medida en la que la tecnología y la cultura política ofrecen las herramientas para que segmentos más amplios de la población puedan acceder y reclamen dicha información. Todo esto coadyuva a lograr instituciones estatales mucho más transparentes. Es pues, un enorme reto para los Estados mantenerse a la altura de los tiempos y hacer al ejercicio de la labor pública realmente consecuente con los principios que inspiran el acceso a la información pública y que ahora se pueden materializar de distintas formas.

En Guatemala, el derecho de acceso a la información constituye uno de los pilares de la democracia y de ello da cuenta la legislación existente. Sin embargo, al ser este un tema en evolución, que abarca una realidad cambiante, el marco jurídico que lo trata siempre puede ser siempre renovado y fortalecido, y su aplicación mejor implementada.

Por ello nos congratulamos que distintas instituciones públicas y otros actores sociales en Guatemala bajo el liderazgo de la Procuraduría de Derechos Humanos, con quien hemos venido trabajando estrechamente en las últimas semanas para el logro de este Taller, estén presentes el día de hoy.

El Departamento de Derecho Internacional de la OEA tomó el liderazgo de este tema desde el año 2003, cuando la Asamblea General aprobó la primera resolución sobre la temática. A lo largo de los años, el Departamento ha preparado una serie de informes sobre la situación de la legislación en diversos países y en el año 2009 recibió el encargo de coordinar un grupo de trabajo que finalmente produjo la redacción de una Ley Modelo que fue adoptada en el año 2010 por la Asamblea General.

A partir de ese momento, el Departamento ha recibido anualmente mandatos para cooperar con los Estados Miembros en la adopción, modificación o implementación de legislación interna en materia de acceso a la información pública que conlleve a una más amplia aplicación de esta Ley Modelo. Este es el objetivo que perseguimos con este Taller. Así, en los últimos años hemos celebrado talleres similares en Perú, Panamá, Costa Rica, República Dominicana y México.

No quiero terminar sin agradecer especialmente al Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá por su contribución financiera para dar a luz a este proyecto, el cual está dando resultados concretos. Los avances que se han producido en la región en materia legislativa y de políticas públicas, utilizando como referente la Ley Modelo, han sido vertiginosos en los últimos años.

Si bien aún hay mucho por hacer, y debemos seguir avanzando, la región se ha convertido en un modelo en materia de acceso a la información pública para otras regiones tales como África y en gran medida Europa, que están iniciando acciones para el intercambio de experiencias exitosas en este ámbito y particularmente en la aplicación de este proyecto, así que reitero nuestro agradecimiento al Gobierno de Canadá.

Esperamos poder contar con dicho apoyo en los próximos años para seguir haciendo realidad el fortalecimiento de la democracia en nuestro hemisferio a través de una institución tan importante como es el acceso a la información pública.

A la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, una vez más nuestro agradecimiento por haber estado siempre a disposición y habernos apoyado en la organización de este evento. A todos ustedes, gracias por estar presentes y les deseo un fructífero evento.

Este evento en el tema de acceso equitativo en la información pública, es parte del compromiso Canadiense y es un ejemplo claro del compromiso de la OEA para motivar reformas en este sector...

Nathalie Samson

Encargada de Negocios de la
Embajada de Canadá en Guatemala



Buenos días excelentísima Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, Sra. López David; honorable Sra. Milagro Martínez, Directora de la Oficina de la Secretaría General de la OEA en Guatemala; honorable Sr. Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA; estimados expertos y participantes.

Me complace estar con ustedes hoy día, en la representación del Embajador de Canadá en Guatemala, el Sr. Stuart Savage, quien se encuentra fuera del país.

El gobierno de Canadá es un viejo amigo de la OEA, con una larga de historia de apoyo a los objetivos de sus Estados miembros. El compromiso de Canadá con los países de las Américas se refleja en la Estrategia de las Américas, que promueve una visión de seguridad, prosperidad y gobernabilidad para todas y todos.

En la Cumbre de las Américas del 2012, el primer Ministro Canadiense Steven Harper anunció una contribución de US\$19.5 millones para la OEA durante cuatro años, en apoyo a su planificación institucional conocido como el Plan de Cooperación. Dicho plan se enfoca en temas de desarrollo económico sostenible, gobernabilidad electoral y los derechos humanos. Un componente significativo es el apoyo de la Secretaría de Asuntos Legales en la implementación de políticas y marcos regulatorios que estimulen el crecimiento económico sostenible, incluyendo el mejoramiento de la capacidad para incrementar la transparencia y el acceso equitativo de la información pública en los Estados miembros.

Este evento en el tema de acceso equitativo en la información pública, es parte de ese compromiso Canadiense. Es un ejemplo claro del compromiso de la OEA para motivar reformas en este sector, Canadá se complace en ser partícipe de esta iniciativa y que Guatemala sea el anfitrión.

También me complace informarles que dentro de las ponencias de este evento tendrán la participación de la Comisionada de Información de Canadá, la Sra. Suzanne Legault, quien el día de mañana estará compartiendo con ustedes las buenas prácticas y ejemplos exitosos que hemos tenido en Canadá en este tema. Nuestro país está muy interesado en conocer los resultados y el impacto de las discusiones que tendrán en estos dos días.

Espero que las contribuciones a estos resultados para el acceso a la información pública, sean visibles y apoyen el esfuerzo que los Estados miembros realicen en el tema. Para finalizar, les deseo un taller fructífero, que las discusiones lleven a lograr los objetivos del taller de los dos próximos días.

Gracias

El derecho de acceso a la información pública permite el ejercicio pleno de una ciudadanía, en su posición estratégica dentro de la sociedad, logrando alcanzar a realizar incidencia en la gestión pública mediante una veeduría social activa y eficaz...

Jorge Eduardo De León Duque

Procurador de los Derechos Humanos,
Guatemala



Muy buenos días, Sra. Milagro Martínez, Representante de la OEA en Guatemala; Sra. Nathalie Samson, Encargada de Negocios de la Embajada de Canadá en Guatemala, Sr. Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA; señoras Procuradoras Adjuntas de Derechos Humanos en Guatemala; señores y señoras funcionarias de los distintos países que nos honran con su presencia en Guatemala; señores y señoras funcionarios guatemaltecos; amigos de la prensa.

Bienvenidos al Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública a celebrarse a partir del día de hoy y que tendrá como marco de referencia las diferentes experiencias de países del Sistema Interamericano sobre la aplicación del derecho a la información pública. Este derecho permite el ejercicio pleno de una ciudadanía, en su posición estratégica dentro de la sociedad, logrando alcanzar a realizar incidencia en la gestión pública mediante una veeduría social activa y eficaz, generando a su vez obligaciones de política pública transparente y el compromiso de los gobernantes de dar siempre la información de sus actuaciones.

Durante estos dos días, Guatemala será sede de la reunión de expertos nacionales e internacionales que abrirá un debate importante en cuanto a las regulaciones que los países han establecido en esta materia y permitirá a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, en su calidad de autoridad reguladora de este derecho, determinar criterios e indicadores para mejorar las condiciones de las y los ciudadanos en el ejercicio de este derecho.

Les invito a escuchar cuidadosamente las distintas ponencias del taller, así como participar activamente las mesas de trabajo, cuyas conclusiones proveerán de insumos técnicos importantes, no solo para Guatemala, sino para otros Estados que enfrentan los mismos retos.

Desafortunadamente una agenda previa no me permite estar presente durante el desarrollo del taller, pero a mi regreso estaré comprometido con conocer las conclusiones y recomendaciones que se originen del mismo. Mi agradecimiento especial a la Organización de los Estados Americanos, por su amplia disposición en la elaboración de este taller en el país, y con ello establecer una agenda para todo el continente, el cual con certeza tendrá un efecto de gran trascendencia en el marco de la aplicación del derecho a la información pública. Muchas gracias.

El acceso a la información es un derecho humano, fundamental, lo que implica que se debe velar no solo por su cumplimiento, sino que también por su exigencia, para que la población guatemalteca se empodere y haga valer ese derecho sin limitaciones ni censuras...

Claudia López David

Procuradora de los Derechos Humanos
en funciones, Guatemala



Muy buenos días señores y señoras miembros de la mesa principal. Sra. Milagro Martínez, Sra. Nathalie Samsom, Sr. Dante Negro, Sra. Hilda Morales, Procuradora Adjunta de los Derechos Humanos y Sra. Miriam Domínguez, Defensora de la Mujer en la Procuraduría de los Derechos Humanos, señoras y señores.

En mi calidad de Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, es sumamente grato y a su vez un honor inaugurar este evento denominado Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública, cuyo objetivo principal estriba en promover el conocimiento y la importancia del acceso equitativo a la información pública desde el punto de vista de las sociedades democráticas y el desarrollo social en el que se tomarán como referencia los principios y las disposiciones de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. También se busca un espacio de intercambio de experiencias exitosas y desafíos, que de manera efectiva faciliten el acceso a la información pública, en donde se recogerán aportes, ideas, y recomendaciones de inestimable valor, especialmente en las mesas de trabajo, como ya bien lo dijo el Procurador.

También es importante agradecer, por supuesto, el valioso apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la realización de este evento que ha sido posible gracias al patrocinio de Foreign Affairs Trade and Development, Canadá; Affaires Étrangères, Commerce et Développement, Canada

Nuestro país, por supuesto, se viste de gala al ser la sede de un evento de tal envergadura.

Debo decir que previo a la Ley de Acceso a la Información Pública, vivíamos en plena opacidad, incluso como aún lo hacen algunos Estados en América Latina. No es secreto para nadie, la Ley en referencia surge formalmente, entre otros, gracias a los acuerdos de paz, específicamente al acuerdo de paz sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Pero sobre todo a un caso paradigmático que abrió el debate no solo sobre el deber de los Estados a informar, sino a permitir el acceso a la información y gracias a ello se colocó en la agenda política de Guatemala el tema, formulándose el primer Proyecto de Ley que básicamente lo que hacía era consagrar como derecho humano el acceso a la información. El ejercicio efectivo de ese derecho, no solamente garantizaba la transparencia, la probidad en la gestión pública sino que también ayudaba a construir una ciudadanía que asumiera que podía y debía también exigir ante los funcionarios públicos la rendición de cuentas de trabajo y de la administración de los fondos públicos. Me refiero, por supuesto, al caso Myrna Mack Chang.

La Ley de Acceso a la Información Pública Guatemalteca, prevé al Procurador de los Derechos Humanos como la autoridad reguladora y protectora del derecho humano de acceso a la información pública, cuyo contexto es la Constitución Política de la República de Guatemala. En consecuencia, por ser un tema mandatorio, es importante abordarlo no solo desde el punto de vista nacional, sino que obviamente también internacional, y esperamos pues, que se mencionen acá y se haga relación a algunas sentencias, incluso, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De ahí la importancia del evento que hoy inicia, en el que participarán nuestros invitados nacionales e internacionales con vasta experiencia, quienes nos compartirán sus experiencias, conocimientos, avances y otros temas. Nos sentimos pues realmente complacidos por su presencia, esperando que la estadía en nuestro país sea agradable. Asimismo esperamos que los asistentes a este evento puedan aprovecharlo de la mejor manera y luego pues aplicarlo en sus instituciones y replicarlo también.

El acceso a la información es un derecho humano, fundamental, lo que implica que se debe velar no solo por su cumplimiento, sino que también por su exigencia, para que la población guatemalteca se empodere y haga valer ese derecho sin limitaciones ni censuras. Todos sin discriminación alguna, tenemos derecho a conocer lo que obra en las instituciones del Estado. Por ende la Procuraduría de los Derechos Humanos continúa realizando su trabajo para que así sea. Aunque no ha sido una tarea fácil, por cuestiones presupuestales y otros, es indispensable señalar que esta actividad es un compromiso actual del Procurador de los Derechos Humanos, quien desde el inicio de su gestión, apostó por la transparencia en la gestión, en su gestión, en nuestra gestión; y en vigilar también el respeto a esa Ley y la fiscalización de su cumplimiento por parte de todas las instancias obligadas. Por ello, es importante para el Procurador de los Derechos Humanos que las instituciones del Estado actúen con probidad, operen de forma transparente, y se utilice el acceso a la información como una forma para que se cumpla con tales objetivos. Aparte de

ser un derecho ligado a la libertad de expresión, se le considera también una herramienta para vislumbrar la gestión pública y combatir la corrupción, uno de los grandes males que corroen a los sistemas democráticos de los países de la región.

Por último, es importante manifestar que para lograr el eficaz ejercicio de ese derecho fundamental, es menester que exista una demanda social, en la en la que el ciudadano haga valer su derecho para estar informado y así participar en los temas sociales y políticos del país. También donde el magistrado de conciencia, cualquiera que sea, esté comprometido a continuar en la promoción y difusión de ese derecho, que además es una de las estrategias para erradicar la cultura del secreto, ya que es importante consolidar una mentalidad de acceso a la información. Por ello se hace imprescindible educar en el uso de las herramientas de acceso no solo a la ciudadanía, sino además a los funcionarios que deben ejecutarlas.

Tengan un muy buen día y muchas gracias por su presencia.



Metodología de Trabajo

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento
de Derecho Internacional, OEA

47

...este encuentro persigue crear un espacio de diálogo que facilite el análisis de las fortalezas y posibles debilidades del marco jurídico guatemalteco, empleando como uno de los parámetros, el contenido y los alcances de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública...

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA



Antes de iniciar los trabajos propios del taller me permitiré recordar los objetivos, temas y metodología de trabajo que se será empleada durante el desarrollo de las labores de los próximos días.

Recordemos que este encuentro persigue crear un espacio de diálogo que facilite el análisis de las fortalezas y posibles debilidades del marco jurídico guatemalteco, empleando como uno de los parámetros, el contenido y los alcances de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, así como los estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales en la materia.

El primero de sus objetivos es promover el conocimiento y la importancia del acceso equitativo a la información pública desde el punto de vista de las sociedades democráticas y el desarrollo social; el segundo, analizar el marco jurídico guatemalteco a la luz de los principios y disposiciones de la Ley Modelo y de los más altos estándares internacionales en la materia; y el tercero promover espacios de discusión que permitan llegar a algunas conclusiones sobre los medios y mecanismos que fortalezcan esa normativa.

Este Taller ha sido dividido en cuatro módulos que corresponden a los principales temas tratados en la Ley Modelo Interamericana. El primer módulo está dedicado al principio de máxima publicidad; el segundo, al régimen de excepciones; el tercero a los aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal del funcionario público; y finalmente, el módulo cuarto, a las comisiones de información y otros entes gubernamentales.

Cada uno de los módulos está constituido por dos elementos: paneles de discusión y mesas de trabajo. En cada panel, abogados del Departamento de Derecho Internacional de la OEA introducirán cada tópico desde la perspectiva de la Ley Modelo. Asimismo, participarán expertos nacionales e internacionales, académicos y representantes de la sociedad civil, quienes desarrollarán el tema desde una perspectiva internacional y nacional.

Seguidamente, se dará inicio a la parte más enriquecedora de este taller y se conformarán mesas de trabajo integradas por los participantes. Estas mesas tienen como objetivo profundizar en los temas discutidos por los expertos, a la luz de la realidad y la normativa guatemalteca, e identificar aquellos aspectos que deberían ser mantenidos y otros que podrían ser mejorados o fortalecidos.

Cada mesa de trabajo contará con el apoyo de un experto internacional y un relator nombrado por los participantes. A fin de compartir, enriquecer, consensuar y analizar las conclusiones a las que llegue cada mesa de trabajo, las mismas serán presentadas por el relator a la totalidad de la audiencia quien tendrá la oportunidad de discutir las, analizarlas y complementarlas con las propias.

Al final del Taller, se espera contar con un documento de recomendaciones puntuales elaboradas y discutidas por los asistentes que será el producto final de esta actividad y que se espera sea socializado y pueda servir de insumo en los esfuerzos por perfeccionar el marco normativo guatemalteco en el tema de acceso a la información pública.



Conceptos Introductorios

Importancia del acceso a la información pública, su impacto en la sociedad y su relación con el gobierno abierto: definiciones básicas

Matthias Jäger

Consultor, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA

53

El acceso a la información pública en el Sistema Interamericano: evolución de la temática y conceptos introductorios.

Dante Negro

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA

61

Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región

Jaime Mauricio Campos

Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador

69

Laura Neuman

Gerente, Iniciativa sobre Acceso Global a la información, The Carter Center

75

David Gaitán

Coordinador, Centro de Asistencia Legal Anticorrupción, Acción Ciudadana.

83

...el derecho al acceso a la información es un camino que tiene un impacto directo en la vida diaria de las personas, porque les permite ejercer muchos otros derechos...

Matthias Jäger

Consultor, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA



El tema del acceso a la información pública fue, hasta hace pocos años, un tema para especialistas que no generó demasiado interés en los círculos de la administración pública y mucho menos entre la ciudadanía en general. Hoy, también debido a las dramáticas revelaciones de WikiLeaks y Edward Snowden en los últimos años, tenemos un debate mucho más amplio sobre la información pública – el tema se está volviendo un tema central del debate político en muchos países. Eso también tiene que ver con el hecho de que cada vez más ciudadanos –en el mundo entero (pensemos en la primavera árabe), pero también en muchos países de Latinoamérica– demandan de sus gobiernos que actúen de una forma más abierta, transparente, democrática y participativa.

Uno de los caminos más prometedores para responder a esas demandas ha sido hacer pública más información administrativa. Es un camino que reconoce la importancia que tiene el derecho de acceso a la información pública para el mejoramiento de la calidad democrática de los países: Incrementa la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual ayuda a re-establecer la confianza pública en el Estado; hace a la administración pública más eficiente y eficaz y apoya a la participación ciudadana, lo cual mejora la legitimidad en el ejercicio del poder y el ejercicio de la ciudadanía; y finalmente, el derecho al acceso a la información es un camino que tiene un impacto directo en la vida diaria de las personas, porque les permite ejercer muchos otros derechos – necesitamos información para participar, para acceder a subsidios

de vivienda, o para saber cómo avanzar en la solución de una problemática social específica. Por eso, este camino tiene el potencial de transformar la calidad de vida de las personas – y muchas veces eso significa las vidas de las personas menos privilegiadas, que dependen en mayor grado de los servicios públicos.

Siguiendo la famosa frase de que “información es poder”, se puede decir que el acceso a la información pública cambia fundamentalmente la relación entre el Estado y los ciudadanos porque le transfiere poder al ciudadano. Significa nada menos que un cambio de paradigma: de una cultura de secretismo en la administración pública a una conciencia colectiva de que la información generada por el Estado generalmente nos pertenece a todas y todos.

Por eso, hay observadores que comparan el movimiento de acceso a la información pública con la era de la ilustración, y de hecho –aunque ciertamente muy distintas en muchos aspectos–, tienen algo en común esas dos etapas históricas. Para ambos es de suma importancia la tecnología, en la primera a través de la imprenta, en la segunda a través de la digitalización. Pero sólo en la era de la digitalización los avances tecnológicos han empoderado al individuo a juntar información, crear contenido, ideas y productos como nunca antes en la historia. Sólo la era de la digitalización combina el llamado por más transparencia y rendición de cuentas de décadas pasadas con las tecnologías de hoy y un contexto donde datos tienen un enorme valor económico y social. Hoy es totalmente distinta la forma en la que se genera, procesa, comunica, comparte y distribuye información por parte del ciudadano – estamos experimentando una democratización de la creación y dissemination de conocimiento única en la historia.

El acceso a la información pública y el gobierno abierto son dos conceptos estrechamente vinculados. Vale la pena recordar aquí los tres pilares del gobierno abierto: la transparencia, la participación ciudadana, y la colaboración. El más importante esfuerzo multilateral de reconocer el derecho al acceso a la información pública, el Open Government Partnership (OGP), demanda precisamente estos tres principios: la transparencia, participación ciudadana y la colaboración. En nuestro concepto, el derecho al acceso a la información pública es un elemento clave de la transparencia – porque sin información no puede haber transparencia. Y la transparencia, por su parte, es un elemento clave del gobierno abierto. Por ende, sin acceso a la información pública no hay gobierno abierto.

Esa relación entre los dos conceptos también se ve si recordamos los objetivos del gobierno abierto y cómo estos se encuentran directamente vinculados al acceso a la información pública. El gobierno abierto busca una relación más estrecha con el ciudadano, una relación de colaboración y participación, para la propuesta de soluciones a problemas públicos. Parte de la idea de que con esta relación estrecha el gobierno puede lograr mejorar los servicios públicos para tener un impacto positivo en la vida de los ciudadanos.

Más que hablar a nivel teórico sobre este impacto, quisiera compartir con ustedes cinco ejemplos de distintos países de Latinoamérica y más allá de la región, que creo que ilustran mejor el impacto del acceso a la información en la vida de los ciudadanos, en los ámbitos de la vida más diversos, desde la educación y la salud hasta la seguridad ciudadana.

1. Chile: Señal Aló! (<http://senalalo.ciudadanointeligente.cl>)

El primer ejemplo es el proyecto Señal Alo! de Chile que muestra un caso de participación ciudadana e información pública al servicio de la regulación de antenas de telefonía móvil.

Señal Aló! es una plataforma digital que permite consultar la ubicación de las antenas de telefonía móvil dentro del territorio chileno. Las antenas están geo-referenciadas y diferenciadas por compañía proveedora del servicio. Los datos fueron conseguidos luego de un pedido de información pública sobre las antenas de telefonía móvil a la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Transporte realizado a través de una iniciativa llamada Acceso Inteligente.

Esta iniciativa fue propulsada por una organización de la sociedad civil, Ciudadano Inteligente. La Subsecretaría entregó la información y la ciudadanía participó activamente una vez lanzada la aplicación. Una junta de vecinos, perteneciente a la comuna de Los Condes, utilizó la información de la aplicación para apoyar su reclamo a las autoridades sobre el riesgo de la radiación provocada por las antenas de telefonía móvil en lugares sensibles, como hospitales o jardines de niños.

Es decir, los datos públicos en conjunto con la tecnología y una interfaz amigable, potenciaron a la ciudadanía para solicitar mediciones oficiales de radiación en las ciudades. Por otro lado, también permite comparar los servicios ofrecidos por distintas compañías de celulares, evaluar la cobertura nacional que tienen y tomar decisiones informadas.

2. México: Mejora tu escuela (www.mejoratuescuela.org)

El segundo caso, la iniciativa Mejora tu escuela, de México, es una muestra de compromiso y participación ciudadana que ayuda a los padres a tomar decisiones informadas e involucrarse en la mejora de la educación pública.

Mejora tu escuela es una plataforma digital que combina los resultados de los exámenes estandarizados por escuela con su ubicación geográfica. La plataforma tiene cuatro herramientas principales:

1. Conoce tu escuela permite localizar/geo-referenciar las escuelas y ver sus resultados en los exámenes estandarizados
2. Compara tu escuela permite realizar comparaciones en función de los resultados de los exámenes estandarizados con otras escuelas a nivel regional y nacional

3. Califica tu escuela invita a la comunidad a participar en la evaluación de la escuela
4. Mejora tu escuela provee herramientas y sugerencias para que los padres puedan contribuir a mejorar la calidad educativa que reciben sus hijos.

La plataforma reporta también con qué frecuencia el sindicato de maestros para la escuela y los exámenes, y los padres pueden identificar y reportar problemas infraestructurales y edificios de las escuelas así como un mal uso de los recursos públicos de los directores.

Para dar origen a esta iniciativa, el Instituto Mexicano para la Competitividad, con el apoyo de la Fundación Omidyar Network y del IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos) pudo negociar con las autoridades educativas para obtener los resultados de los exámenes estandarizados y otros datos relacionados. Si bien la negociación fue ardua con las autoridades educativas nacionales, tres semanas después de su lanzamiento el portal ya tenía más de un millón de visitas, y dos mil quinientos padres habían comentado sobre diferentes escuelas. Se pudo demostrar, además, que algunas de las mejores escuelas del país eran públicas.

3. Colombia: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/plan_vigilancia_cuadrantes; www.cuadrantes.co)

El tercer caso es el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, en Colombia. Este caso muestra cómo la entrega de información genera sinergias con la participación de la ciudadanía, mediante una aplicación fácil de usar y accesible para todos, produciendo mejoras en la seguridad pública.

El plan fue implementado por la Oficina de Telemática de la Policía Nacional y lanzado en febrero de 2010. Consiste en proveer a la comunidad en general información y ubicación geográfica de cuadrantes y policías despachados por cuadrante en hora real a través de una plataforma en línea. De esta forma, accediendo vía Internet a la plataforma, se puede obtener el cuadrante en el que el ciudadano habita o transita, la cantidad de efectivos que se encuentran en ese cuadrante, así como sus grados, nombres, y teléfonos de contacto.

Esto permite facilitar la información de un servicio público a la ciudadanía y además asegurar la participación ciudadana como veedor institucional y su corresponsabilidad en la convivencia y seguridad. El programa ha cumplido las expectativas con creces, demostrando que la cooperación ciudadanía-Estado puede aumentar la eficiencia de las políticas de seguridad. Se han realizado evaluaciones para estimar el impacto del programa frente a varios tipos de delitos, y resultó que las tasas de homicidio se redujeron en un 18%, las tasas de lesiones personales en un 10% y los hurtos a los vehículos disminuyeron un 21%.

Esta iniciativa en 2013 consiguió el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva que otorga nuestro departamento en la OEA porque constituye un caso exitoso de gobierno abierto, con un impacto concreto y medible en la calidad de un servicio público indispensable.

4. Camerún: Feowl (www.feowl.com)

El cuarto caso viene de Camerún y se llama Feowl. Es una plataforma digital que permite crear un mapa de los cortes de luz en la localidad de Douala de ese país. La iniciativa fue sostenida por un equipo de periodistas y reporteros, diferentes asociaciones de la sociedad civil y una participación muy activa de la ciudadanía que sufre los cortes de luz.

Los ciudadanos pueden informarse sobre cortes de luz que les afectan por mensajes de texto o por Internet. Esta información está geo-referenciada para poder localizar las áreas que sufren mayores cortes de luz. Además, los ciudadanos pueden especificar el tiempo que estuvieron sin energía. Por otro lado, estos datos se combinan con encuestas periódicas que realiza el equipo de encuestadores de Feowl a un panel de contribuidores, donde se los consulta por los cortes de luz que presenciaron.

La primera fase del proyecto fue lanzada a fines del 2012, para realizar las evaluaciones del déficit energético de la ciudad y poder efectuar los reclamos a las empresas proveedoras del servicio. Las mediciones durante noviembre 2012 y mayo 2013 permitieron generar un mapa de la ciudad con los cortes promedio de electricidad en cada zona. Se puede observar también las estadísticas desagregadas por cantidad de tiempo sin energía eléctrica.

Esta iniciativa conjunta de ciudadanía y periodistas frente a un servicio público deficiente fue premiada por el International Press Institute en el año 2012, en la categoría de innovación. El proyecto fue discontinuado recientemente por falta de fondos. Sin embargo, fue un importante ejemplo del impacto económico y social que genera la provisión de un servicio público deficiente y cómo iniciativas ciudadanas pueden empoderarlos frente a las empresas proveedoras.

5. Chile: Ubi.Bas (<http://prezi.com/j3tbyxw-d6ye/ubibas-1ra-feria-del-transporte-curico>)

Ubi.Bas es una iniciativa originada en la sociedad civil en Curico, Chile, que facilita la recolección de basura a través de un sistema de geo-localización. Esta aplicación fue creada por un estudiante de ingeniería en conjunto con un docente de la universidad, motivada por un informe previo del Centro de Estudios de Opinión Ciudadana de la misma casa de estudios que había hecho hincapié en la problemática de la recolección de basura en la ciudad.

La iniciativa propone instalar micro-procesadores diminutos en los camiones recolectores de basura para que envíen información satelital de su ubicación y tiempo

hasta el destino, de modo que la ciudadanía pueda sacar la basura antes de que pase el camión. Esta información es enviada por correo electrónico o teléfono celular de los vecinos que así lo quieran, con el objetivo de evitar que la basura pase horas en las calles.

Este ejemplo ilustra cómo la participación ciudadana, la interacción y colaboración entre actores de la sociedad civil y las nuevas tecnologías pueden mejorar la provisión de un importante servicio público.

“La información es poder”, dijimos – pero el derecho de acceso a la información no es fácil de ejercer, y sólo el acceso equitativo puede empoderar a todos los ciudadanos. Por ello, a manera de conclusión quisiera mencionar brevemente los tres retos principales que enfrentamos en materia del acceso a la información pública y que en mi opinión merecen especial atención:

1. **Implementación:** El hecho de que un país haya aprobado la respectiva legislación no significa que esté siendo implementada de la forma adecuada, y mucho menos significa que la información efectivamente se esté utilizando de una forma fructífera. – Una exitosa implementación requiere un marco institucional adecuado que asegure el seguimiento y la supervisión de las prácticas de acceso a la información. Una de las tareas tanto del gobierno como de la sociedad civil es medir de forma constante si el acceso a la información tiene un impacto real en la vida cotidiana de los ciudadanos. El proceso de implementación también debe fomentar la capacitación de funcionarios y la enseñanza pública a fin de asegurar la sostenibilidad del régimen de acceso a la información.
2. **Sensibilización:** Si bien es cierto que Latinoamérica destaca, a nivel mundial, como una de las regiones más activas en materia de legislación para el acceso a la información (la mayoría de los países de la región cuentan hoy día con una ley de acceso a la información), también es cierto que muchos ciudadanos no saben todavía para qué sirve, cómo puede impactar su vida, y cómo se puede hacer uso de esa herramienta. – En la OEA tratamos de contribuir a que eso cambie, por ejemplo con un concurso de cortos para estudiantes que llamamos “Infórmate! ...y mejora tu vida”, y con otros proyectos de capacitación y sensibilización.
3. **Accesibilidad:** Un gobierno sólo se puede considerar realmente abierto si se preocupa también de cómo los ciudadanos van a acceder a la información proporcionada. El derecho del acceso a la información tiene que ser acompañado por el acceso a la tecnología correspondiente y la educación necesaria para usarla si queremos reducir la brecha digital que todavía existe en muchos países de la región. – En algunos países se ha convertido con éxito las bibliotecas públicas en puntos de acceso donde no solamente se proporciona la tecnología necesaria sino también se enseña cómo acceder la información requerida en línea.

Me parece de suma importancia que no perdamos de la vista estos retos. De la manera en la que solucionamos estos desafíos va a depender en buena medida si la gran promesa que es el acceso a la información pública realmente se cumple para los ciudadanos de Latinoamérica y más allá de la región, como todos esperamos.

...la Asamblea General de la OEA
ha dicho de manera muy clara que
el acceso a la información pública
es un requisito indispensable para
el funcionamiento mismo de la
democracia...

Dante Negro

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA



El objetivo de esta presentación es abordar algunos conceptos introductorios que vamos a ir utilizando a lo largo del taller y también desarrollar el motivo por el cual el taller está organizado de la manera que está organizado.

El tema del acceso a la información pública, si bien es cierto que no está consagrado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, sí es mencionado en otro instrumento muy importante, una resolución de la Asamblea General del año 2001, titulado Carta Democrática Interamericana. En sus artículos 4 y 6 se menciona cuáles son los componentes fundamentales de la democracia, y entre ellos aparece el tema de la transparencia y la participación ciudadana que funcionan a través de ciertos mecanismos como el acceso a la información pública.

Las Cumbres de las Américas, que son reuniones de los Jefes de Estado que se producen cada 3 o 4 años, en las cuales se asumen ciertos compromisos políticos, también han tratado el tema del acceso a la información en la Declaración y Plan de Acción de Quebec del año 2001 y la Declaración de Nuevo León del año 2004. Estos son instrumentos son especialmente relevantes ya que a partir de ellos el acceso a la información cobró mucha importancia dentro del sistema interamericano.

Sin embargo los instrumentos más importantes que tenemos sobre la materia son las resoluciones de la Asamblea General de la OEA. Dicha Asamblea es el órgano supremo de la Organización,

está compuesta por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, y sus resoluciones son compromisos políticos y estándares jurídicos importantes que deben servirnos de referencia en la determinación de la dirección que los Estados Miembros están siguiendo en un determinado tema.

Desde el año 2003, la Asamblea General ha venido adoptando resoluciones en el tema de acceso a la información pública de manera anual e ininterrumpida, hasta la más reciente que fue adoptada en el año 2014.

¿Cuál es la importancia de las resoluciones de la Asamblea General? Si bien es cierto que las resoluciones de los organismos internacionales no son jurídicamente vinculantes, debe tenerse en cuenta que dichas resoluciones son aprobadas por consenso. Los 34 Estados Miembros que participan en la Asamblea brindan su consentimiento con relación al texto de estas resoluciones, lo cual los convierte en un compromiso político con un peso muy importante.

Los principales estándares o referentes que se extraen de estas resoluciones en el tema de acceso a la información pública se refieren a los siguientes temas:

1. Derecho y obligación: toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir información. Como contrapartida, los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso de todas las personas a la información pública.
2. Labor de los Estados: éstos deben promover la adopción de disposiciones legislativas o políticas públicas que sean necesarias para asegurar el reconocimiento y aplicación efectiva del acceso a la información pública.
3. Excepciones: los Estados al momento de elaborar o adaptar su legislación nacional deben tener en cuenta criterios de excepción claros y transparentes. Un aspecto muy importante en materia de excepciones es la seguridad nacional, y al respecto, la Asamblea General indica que los Estados deben tener presentes los principios de transparencia y de acceso a la información al momento de elaborar o adaptar legislación interna en materia de seguridad nacional.
4. Sociedad Civil: los Estados reconocen la importancia de la participación de la sociedad civil en todos los procesos de adopción de decisiones en cuanto a marcos normativos y políticas públicas.
5. Medidas de Difusión: los Estados a través de sus respectivas legislaciones, deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de la información pública.

Como corolario de todo esto, la Asamblea General ha expresado muy claramente que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.

Seguidamente quiero referirme al Comité Jurídico Interamericano, órgano consultivo en materia jurídica que forma parte de la OEA. El mismo está compuesto por 11 juristas de la región elegidos por la Asamblea General, a quienes en junio del año 2008 la misma les encargó la elaboración de unos principios, en materia de acceso a la información pública, que fueron elaborados y aprobados por dicho Comité en agosto del 2008.

Dichos principios son los siguientes:

1. Accesibilidad de la información en poder de los órganos públicos.
2. Definición de un órgano público.
3. Definición amplia de información.
4. Régimen limitado de excepciones.
5. Proactividad en la difusión de la información por los órganos públicos.
6. El contenido de lo que se debe difundir.
7. Los procedimientos en cuanto a las solicitudes y apelaciones.
8. La carga de la prueba en el órgano público.
9. Las excepciones que podrían estar contempladas en un régimen de acceso a la información pública.
10. La necesidad de una apropiada capacitación y mejoramiento de los sistemas de administración.

Muchos de estos conceptos fueron posteriormente incorporados en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

Respecto al Departamento de Derecho Internacional, se preguntarán ustedes cuál es el rol que ha cumplido hasta el momento en el tema del acceso a la información pública. El Departamento desde un primer momento elaboró documentos de apoyo para que la Asamblea General pudiera adoptar las resoluciones respectivas al igual que el Comité Jurídico Interamericano y quizá el momento clave fue el mandato que recibió en el año 2009 de coordinar un grupo de trabajo que pudiera elaborar un proyecto de legislación modelo. Esta Ley Modelo se aprobó en el año 2010 por la Asamblea General de la OEA. A partir de ese momento, el Departamento ha recibido mandatos directos de la Asamblea General para promover y apoyar las labores de los Estados en la adecuación de su legislación a los principios que subyacen en la Ley Modelo, así como en los principios del Comité Jurídico Interamericano. Una de las bases de estas actividades de promoción son estos talleres que estamos organizando. Hemos organizado otros similares en México, República Dominicana, Perú, Panamá y Costa Rica. Ahora estamos aquí en Guatemala y posiblemente estemos en Argentina a inicios del próximo año.

También el Departamento propuso un proyecto de programa interamericano sobre acceso a la información pública en el año 2013. Este proyecto, que está bajo estudio por parte de los órganos políticos de la organización, pretende establecer indicadores de progreso para que los países puedan ir evaluando vis-a-vis la Ley Modelo y su propia legislación e ir avanzando en cada uno de los elementos que forman parte del acceso a la información pública.

El Departamento también, a través de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, a la cual pertenece, se hizo observador permanente de la Red de Transparencia y Acceso a la Información en el año 2013.

Con esto quisiera iniciar la segunda parte de esta presentación cuyo objetivo es introducir algunos conceptos y reflexiones básicas sobre el tema de acceso a la información pública a partir de la Ley Modelo.

¿Qué entendemos por el derecho de acceso a la información pública? Es el derecho que tienen las personas a acceder a información que está en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. Esta definición básica, que parecería ser muy clara y elemental, nos lleva a tres preguntas esenciales. El primer lugar, ¿cómo definimos lo que es información? En segundo lugar, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de información pública? Y en tercer lugar ¿cómo se ejerce este derecho? Como sabemos establecer que existe un derecho no basta, hay que precisar como un ciudadano puede efectivamente ejercerlo.

Primeramente, la Ley Modelo interpreta o consagra que la información es cualquier tipo de dato siempre y cuando esté en custodia o control de una autoridad pública. La Ley Modelo en este sentido es muy amplia porque no necesariamente se refiere a aquella información que tiene que ver con la cuestión pública, sino a cualquier dato que esté en manos de la autoridad pública. Esta es una diferenciación importante y que los países deben de tener en cuenta al momento de adoptar legislación o implementar legislación sobre esta materia.

En cuanto al tema de la definición de la autoridad pública, han existido siempre algunos problemas en definir el alcance del acceso a la información en los diferentes estándares gubernamentales, porque nos estamos refiriendo a todas las ramas del gobierno, incluyendo al poder ejecutivo, legislativo y judicial. En algunos países, por ejemplo, se ha comprobado que extender las normas de acceso a la información al poder judicial, tiene unos retos particulares e importantes. Sin embargo, el acceso a la información debería operar para todas las ramas del gobierno y también a todos los niveles de la estructura gubernamental, sea central, federal, regional, provincial, inclusive municipal. Basta con que sea una autoridad pública para que esté sometida al régimen de acceso a la información. Tenemos otros organismos independientes o autónomos que pudieran también ser sujetos al régimen de acceso a la información si es que reciben fondos o beneficios públicos o desempeñan funciones o servicios públicos. Por ejemplo, cuando tenemos universida-

des mixtas, es decir privadas pero que reciben fondos públicos, las funciones que dicha universidad desarrolla con relación a esos fondos, deberían estar sujetos al régimen de acceso a la información. La Ley Modelo excluye la información que está en posesión de empresas privadas.

Y para responder a la pregunta sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, existen dos vías a través de las cuales se concede acceso a un ciudadano. La primera de estas vías es mediante la presentación de una solicitud. Esta presentación está debidamente regulada en la Ley Modelo, incluso sus costos. La segunda vía, es quizá la más importante, es la diseminación proactiva por parte de la autoridad pública. Existe un cierto tipo de información que para ser difundida no debería esperarse a que exista una solicitud, sino que la autoridad pública por iniciativa propia debería difundirla. Esto es lo que la Ley Modelo denomina los esquemas de publicación, estableciendo además una serie de categorías de información que entran dentro de este grupo de información que debería de difundirse de manera proactiva.

Uno de los principios rectores en este tema es el de máxima publicidad que constituye el principio transversal de toda la Ley Modelo y de las legislaciones de los países del hemisferio. Para cumplir con este principio se necesitan dos requisitos. Primero, que la información en manos de la autoridad pública sea completa, oportuna y accesible. Completa quiere decir que el estado debe prever tener la disponibilidad de la información de tal manera que satisfaga las necesidades de los ciudadanos. La información debe ser otorgada de manera oportuna, es decir no debe mediar un plazo demasiado extenso entre la solicitud y la respuesta. Finalmente, la entrega debe ser accesible en los diferentes formatos en que se puede entregar la información. Esto requiere la creación de activos de información; que esos activos sean mantenidos de una forma adecuada; que sean archivados de tal manera que sean fácilmente encontrados y que exista una política clara de cuando dichos archivos pueden ser eliminados. En tercer lugar requiere un registro de solicitudes y de toda la información que ha sido divulgada por medio de la presentación de dichas solicitudes.

El segundo requisito que satisface el principio de máxima publicidad tiene que ver con las excepciones. Es decir, la información en manos de la autoridad pública debe estar sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones. Esto es importante en el contenido de la Ley Modelo por ser un tema esencialmente práctico para el funcionario público, bastaría con que el funcionario consultara el contenido de la ley en materia de excepciones y revisara los supuestos en los que la información está exenta de divulgación para que decida si deniega o no entrega de información. Sin embargo la definición contenida en la Ley Modelo avanza dos pasos más adelante y establece que estas excepciones no solamente deben estar definidas por ley sino que además debe haber una evaluación de su legitimidad y esa excepción debe ser estrictamente necesaria en una sociedad democrática. Aquí la Ley Modelo

avanza mucho más allá del principio de legalidad. Una excepción no solamente tiene que estar legalmente estandarizada, sino que el funcionario público podría aún en algunos casos, cuando dicha excepción esté legalmente establecida, entregar la información cuando la considera legítima o cuando la considera necesaria en una sociedad democrática. La consecuencia de un régimen de excepciones de este tipo es la reversión de la carga de prueba. Es decir es el funcionario público quien tendrá que probar en todo caso que una información específica está sujeta a régimen de excepciones y por lo tanto no podrá ser entregada. No corresponde al solicitante tener que probar por qué dicha información debe ser entregada.

También se regula en la Ley Modelo todo lo relativo a la solicitud de información y los aspectos relacionados con su presentación, contenido requisitos y características. Por ejemplo, como el rol de la autoridad pública o el de los terceros interesados –aquellas personas que tengan un interés en que una determinada información no sea divulgada-, como en los casos en que la información solicitada tenga relación con información personal o sea un dato personal. También la Ley Modelo habla de los formatos y plazos que se deben utilizar para la entrega de la información.

La Ley Modelo incluye además todo lo relativo a las apelaciones internas frente a la administración; las apelaciones externas, que son aquellas que se producen ante una Comisión de Información – en caso de que dicha Comisión exista-; y cómo regular la revisión judicial, es decir cuando el caso de una denegación sale del ámbito administrativo y puede ser revisado por el poder judicial.

La Ley Modelo hace referencia explícita a diferentes actores que pueden intervenir en todo el proceso. Primeramente, la autoridad pública a la cual se dirige la solicitud, luego se tiene el oficial de información que es la persona específica designada que cumple el rol de dar información en una institución pública específica; el rol que cumple la Comisión de Información, cuando esta es creada al amparo de la legislación interna de los países; además, la función que cumple el poder ejecutivo y el poder legislativo en todo este proceso, y el eventual rol que pueda cumplir un Ministerio de Educación en la difusión o diseminación del derecho que tiene el ciudadano al acceso a la información pública. Este punto es muy importante ya que no sólo basta con establecer legislación que consagre el derecho, es importante que el ciudadano en todo nivel sepa que puede contar con los mecanismos necesarios para obtener un determinado tipo de información.

Finalmente, otros temas que se regulan en la Ley Modelo son el de la responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos que incumplen con la ley; temas de interpretación, de políticas públicas; y eventualmente cuales podrían ser las interacciones que se producen entre una eventual ley de acceso a la información y otras leyes sectoriales que puedan existir en un país determinado.

Finalmente quería terminar con una reflexión sobre el tema de la protección de datos personales. Siempre encontramos que existe entre los expertos en materia de acceso de información y protección de datos una cierta lucha entre cuales son los límites entre una y otra institución. Yo, particularmente opino que la línea que divide una institución de la otra no es una línea confusa, porque si tenemos claro cual es el concepto de información pública, desde el momento mismo que conceptualizamos dicha categoría, ya excluimos del ámbito de aplicación determinadas circunstancias. La información pública es, por su propio nombre, información que debe ser del conocimiento público de los ciudadanos. Esto excluye definitivamente información que no es pública como por ejemplo los datos personales, que no deberían estar sujetos a un régimen específico de acceso a la información. Pueden hacerse públicos y pueden difundirse, pero no necesariamente bajo el régimen del acceso a la información pública.

Dentro de esta definición de información pública, tenemos que establecer el régimen de excepciones que contemplan situaciones en las que cierta información pública por alguna característica específica debería de quedar fuera del ámbito de aplicación de una determinada ley, por ejemplo cuestiones de seguridad nacional.

Hoy en día existe en el Sistema Interamericano una coyuntura el tema de acceso a la información que se ha desarrollado de manera muy amplia, sobre todo a nivel judicial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido casos muy emblemáticos en los que ha consagrado el acceso a la información como un derecho humano fundamental. Pero dentro de una coyuntura en la cual cada vez es más necesario proteger la intimidad y los datos personales de las personas, la brecha que existe entre la definición de una y otra categoría es importante llenarla. Es importante llenarla a través de reflexiones técnicas y jurídicas que no nos lleven a confundir más los conceptos. Tanto el derecho a la intimidad y el derecho a preservar los datos personales como el derecho al acceso a la información pública son derechos humanos, y como tal son reconocidos por instrumentos de derechos humanos internacionales. Entonces el balance que exista entre ambos es un debate muy interesante, esperemos que entre las recomendaciones o ideas que surjan de este taller podamos referirnos también a esta materia.

Entre los desafíos que se nos plantean hoy en día, está el empoderamiento a la ciudadanía, a la población en general...

Jaime Mauricio Campos

Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador



Muy buenos días tengan todas y todos por parte del Instituto del Acceso a la Información Pública de El Salvador, reciban un cordial abrazo, un caluroso abrazo salvadoreño.

Se nos ha pedido la participación y con la venia de todos ustedes yo no he traído una presentación, sino más bien unas palabras en esta primera intervención de este día, para compartir con todos y todas ustedes la experiencia que tenemos en el Instituto del Acceso a la Información Pública de El Salvador, institución que fue creada recién en el mes de febrero del año pasado, por lo tanto tenemos un año y medio aproximadamente en funciones.

La Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador sin embargo, ya tiene más de tres años de vigencia, pues entró en vigor el 8 de mayo del año 2011. Sin embargo su implementación ha sido paulatina, de tal manera que la misma Ley contempla una estructura institucional, obligando a todas las instituciones públicas a quienes denomina entes obligados, a la creación de una unidad de acceso a la información pública que es liderada por un oficial de información; y luego esta estructura institucional se complementa con la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública como el órgano garante, el órgano encargado de revisar en apelación todas aquellas inconformidades que los particulares tienen cuando la información pública les es denegada por las instituciones del Estado. En este sentido, uno de los avances, que ha tenido la implementación de la Ley fue el nombramiento y la juramentación de los Comisionados y la Comisionada, cinco en total, del Instituto del Acceso a la Información Pública.

La Ley, allá por el año del 2008, fue aprobada por unanimidad por la Asamblea Legislativa de El Salvador compuesta por 84 diputados y diputadas.

Sin embargo, uno de los desafíos tempraneros que se nos presenta en el Instituto, es que uno de los primeros casos que tuvimos que resolver, fue precisamente contra la Asamblea Legislativa de El Salvador. Un periodista solicitó el listado de los asesores parlamentarios con nombre y el salario que éstos devengan. Este fue quizás el primer gran reto que nosotros tuvimos de los casos que hemos resuelto en apelación, y podemos darnos cuenta, a pesar de que la Ley del Acceso a la Información Pública fue aprobada por unanimidad por todas las fracciones legislativas, todas también, casi por unanimidad denegaron el acceso a esta información.

Incluso, nosotros fuimos nombrados y juramentados, como repito, en el mes de febrero de 2013, una semana antes se introdujo a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma, como decimos en El Salvador un proyecto que pretendía “quitarle dientes”, los pocos dientes que por ahí la Ley de Acceso tiene.

Y fue gracias a la movilización de la sociedad civil, que finalmente este proyecto de reforma que fue aprobado por las diferentes fracciones legislativas, fue vetado por el entonces Presidente de la República. Incluso el anterior Presidente de la República hizo una reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública, en la que introducía dentro del régimen de excepciones una causal denominada seguridad política. La sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia no tardó en declarar inconstitucional este decreto ejecutivo, considerando como es sabido por todos ustedes, que el régimen de excepciones tiene que estar establecido en la Ley, es decir se trata de una reserva legal y no vía reglamentaria. El nombramiento de los Comisionados tardó más de un año y medio desde que la misma Ley establecía que tenía que hacerse efectivo.

Nosotros fuimos nombrados con mucha demora y padecimos todas las peripecias que seguramente muchos órganos garantes han tenido durante sus primeros años. No contamos con un presupuesto inmediatamente, los comisionados y la comisionada pasamos más de 7 meses sin recibir un salario.

Y yo diría que precisamente a veces esa falta del presupuesto es la mejor excusa para no hacer nada, pero gracias al apoyo de Cooperación Internacional que nos acogió literalmente en una de sus casas, el Instituto comenzó a realizar su función a pesar de que los Comisionados y la Comisionada no recibimos ningún tipo de remuneración.

Para el año de 2013 teníamos un presupuesto de aproximadamente de poco más de 950 mil dólares, que en los ajustes presupuestarios fue reducido a 850 mil, pero que nosotros recién pudimos ejecutar en los últimos tres meses. Es decir, se nos había dado todo un presupuesto para el año 2013, pero por diferentes obstáculos ante el Ministerio de Hacienda, fue hasta el mes de octubre del año 2013 que pudimos hacer las primeras contrataciones.

El Instituto de Acceso a la Información Pública cuenta con 31 servidores públicos, más los 5 Comisionados y Comisionada. Uno de los buenos elementos que trae la Ley, y quiero referirme a ello como a una buena práctica enquistada en la Ley, es el sistema de elección de los Comisionados y la Comisionada. Ahí participan diferentes sectores de la sociedad civil. Los 5 Comisionados y Comisionada venimos propuestos por diferentes sectores: el académico, el profesional, el gremio de periodistas, sindicatos y la empresa privada. La Ley establece que cada uno de estos 5 sectores, realiza elecciones internas y al final del proceso de elección, se forma una terna que se envía a Presidencia de la República para que finalmente el señor Presidente de la República, haga efectivo el nombramiento y la juramentación de los comisionados. Vemos entonces, como también la sociedad civil puede participar en el proceso de elección de cada uno de los Comisionados y Comisionadas y ese precisamente ese es uno de los retos que se nos plantea hoy en día como instituto, para que nuestros sucesores puedan ser elegidos en un proceso transparente, y que también con base a criterios y calificaciones, puedan existir personas idóneas para ejercer el cargo.

A pesar de las deficiencias o las carestías económicas, nosotros comenzamos a resolver casos. Porque como repito, aunque la falta de presupuesto, pudiera ser la mejor excusa para no trabajar, no nos amilanó. Nosotros conocimos en todo el año 2013 más de 97 casos, entre otros: apelaciones, procesos administrativos sancionatorios, pues nuestra Ley nos permite iniciar procesos sancionatorios para imponer multa contra aquellos servidores públicos que cometen violaciones a la Ley de Acceso a la Información Pública. Al final del mes de agosto de 2014, llevamos ya más de 153 casos; en total llevamos más de 250 casos en todo el año y medio que llevamos de funcionamiento.

Entre los desafíos que se nos plantean hoy en día, sin duda alguna, ya mis antecesores lo comentaban, una es el empoderamiento a la ciudadanía, a la población en general. Como sabemos el derecho al acceso a la información pública es un derecho humano, un derecho fundamental, que no reconoce límites en cuanto a sus sujetos activos; por lo tanto, tanto también niños, niñas y adolescentes son sujetos activos y están legitimados para hacer uso de este derecho. Pero no basta con tener buenas leyes, de hecho la Ley de El Salvador ha sido calificada por más de algún experto internacional como entre la cuarta o quinta mejor Ley, de todas las Leyes de Acceso a la Información Pública, pero no basta tener un cuerpo muerto o una letra muerta, sino hay que darle vida. Y precisamente a veces se utiliza, vuelvo a insistir en este tema, la falta de presupuesto adecuado.

El Artículo 69 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala, establece que en el presupuesto general de los ingresos y egresos del Estado deberá hacerse incluir una partida específica para que el Procurador de los Derechos Humanos cumpla con las atribuciones conferidas por esta Ley. Si no estoy equivocado, esto es ahorita letra muerta pues no se le ha dado ese presupuesto. En este sentido, también va el mensaje de solidaridad para con los hermanos guatemaltecos, pero creo que con el mejor

testimonio que nosotros podemos dar, como les repito, igualmente nosotros estuvimos sin un presupuesto durante más de medio año y sin embargo, empezamos a conocer de muchos casos e implementar esta sensibilización ciudadana a través de diferentes talleres, conferencias; incluso nosotros realizamos a nivel municipal, diferentes ferias de transparencia, donde nos permite a nosotros acercarnos a los líderes y a las lideresas comunitarias para que puedan hacer efectivo el derecho a la información pública.

Otro de los desafíos que hoy en día tenemos es que, a pesar de que nuestra Ley establece que en caso de inconformidad con las resoluciones del Instituto de Acceso a la Información Pública, únicamente es el particular el que puede acudir a la Corte Suprema de Justicia para impugnar las resoluciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo, una de las cuatro salas que comprende la Corte Suprema, ha admitido ya varios casos que han sido presentados por los titulares de las instituciones públicas, cuando la propia Ley establece que no es la institución pública la que va a impugnar las resoluciones del Instituto, sino que son los particulares, en el caso de que el Instituto por ejemplo, haya confirmado una denegatoria de la información.

Tenemos el caso que les comentaba de la Asamblea Legislativa. Hemos tenido también otro caso que fue una fundación, una organización no gubernamental que pidió información sobre operativos militares durante la guerra civil en El Salvador, allá por los años 1980. Familiares de estas víctimas que fueron masacradas, pidieron información sobre estos operativos militares. La Fuerza Armada denegó incluso el acceso a los archivos castrenses y el Instituto ordenó que se recuperase esta información. Viene el Ministerio de la Defensa Nacional, va a la Sala de lo Contencioso Administrativo a impugnar la resolución del Instituto y ahí tenemos todavía el caso pendiente de resolución.

Otro precisamente, uno de los avances que recientemente hemos tenido, y es digno de mencionar, es que en El Salvador actualmente se está debatiendo la Ley de Partidos Políticos. Esta Ley excluyó a propósito cualquier tipo de acceso a la información pública y rendición de cuentas. Esta semana la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha ordenado a la Asamblea Legislativa que la Ley de Partidos Políticos incluya un componente de acceso a la información pública. Esto es importante no solamente a nivel de la financiación de los partidos políticos, también en la forma como ellos gestionan el gasto público.

Finalmente, yo quedo abierto a cualquier pregunta. Como repito, nosotros tenemos una experiencia temprana, un año y medio, sin embargo hemos logrado consolidar, y esto es como uno de los desafíos importantes que tenemos hoy en día, consolidar el derecho de información pública en El Salvador a pesar de los obstáculos y bemoles que tengamos. Es importante la sensibilización ciudadana, que el ciudadano sea el centro de la administración pública y en ese sentido nosotros mantenemos alianzas, estrategias, no solamente con la sociedad civil sino con los medios de comunicación que sin duda alguna se convierte en un valioso aliado en una lucha para que en nuestros países, la transparencia sea toda una realidad.

Muchas Gracias.

Si bien la aprobación de leyes es definitivamente significativa, es insuficiente para asegurar un derecho efectivo de acceso a la información.

Laura Neuman

Gerente, Iniciativa sobre Acceso Global a la información, The Carter Center



Hoy les voy a hablar sobre algunos de los últimos avances y desafíos en el ámbito del acceso a la información en la región. Aunque el título de mi presentación parece estar centrado en legislación y marco normativo, también abordaré temas que van más allá de una Ley. Como muchos de ustedes me han escuchado decir antes, la aprobación de una Ley de Acceso a la Información es la parte más fácil.

Francamente los gobiernos pueden ser sumamente transparentes e incluso sin una Ley de Acceso a la Información, y muy opacos aun cuando cuenten con una Ley. Por esa razón, mi trabajo se ha centrado cada vez más en la implementación de ese acceso a la información, donde generalmente encontramos los mayores desafíos. Así que al final de mi presentación tomaré algunos minutos para escuchar preguntas referentes a la implementación de Ley de Acceso a la Información.

También les compartiré los resultados de una actividad en la que trabajamos precisamente con nuestros colegas de Acción Ciudadana en Guatemala, para evaluar el alcance y la calidad de la implementación de la Ley de Acceso a la Información aquí, en algunos Ministerios y dependencias de su país.

Permítame comenzar con un resumen de la situación del acceso a la información en la región y un repaso de algunos de los esfuerzos internacionales que se están llevando a cabo de manera paralela.

Como Dante ya explicó, en América Latina se han visto beneficiados ya una serie de esfuerzos regionales, que proporcionan un

marco normativo sólido de frente al derecho de acceso a la información. Yo no voy a repetir lo que Dante ya explicó, y para ahorrar tiempo seguiré con mi presentación, pero hay algunas convenciones, declaraciones, resoluciones, la decisión de Claude Reyes vs. Chile y La Ley Modelo Interamericana.

Por otra parte, muchos países se han beneficiado de disposiciones constitucionales que consagran al derecho de acceso a la información. Estas positivas arquitecturas regional y constitucional, han estado presentes en muchos esfuerzos nacionales ocurridos en los últimos 15 años. A la fecha hay 23 países en la región incluyendo a los Estados Unidos, Canadá y las Islas Caimán, que cuentan con un derecho legal de acceso a la información. El jueves pasado (21 de Agosto, 2014) Paraguay celebró la aprobación una Ley de Acceso a la Información, convirtiéndose en el país # 100 en todo el mundo en contar con una Ley de Acceso a la Información.

Pero sería incorrecto suponer que todas esas Leyes nacionales son igualmente buenas, o que la implementación ha sido igual de eficaz. Además, todavía sigue habiendo una serie de países en donde aún se discute y se lucha por promulgar el acceso a la información, entre ellos Argentina, Bolivia y Costa Rica.

En general el estado de acceso a la información en América Latina y el Caribe podría ser descrito como esperanzador, pero desigual. En todos los países hay una serie de logros, pero también quedan algunos desafíos críticos para la región. Al hacer una revisión de las legislaciones nacionales, podemos detectar algunas innovaciones importantes en nuestra región. En su mayoría las leyes en América Latina y el Caribe incluyen a todos los poderes públicos y a las empresas privadas que presten servicios públicos.

La Ley de Brasil por ejemplo, claramente incluye a las empresas públicas, lo cual es importante porque la poderosa Petrobras, queda claramente dentro del ámbito de la implementación de la Ley. Las leyes en la región en comparación con las de los Estados Unidos y quizás de Canadá tienden a ser bastante progresistas, en algunos aspectos: la manera de hacer solicitudes de acceso, la obligatoriedad para brindar apoyo a los solicitantes lo que respecta a costos ya que esto se relacione solamente a fotocopias y no para aplicación, ni al trabajo para responder.

En los Estados Unidos la gente debe pagar cuando una persona está ayudándolo con la información, para cubrir el trabajo de conseguir esa información. En la gran mayoría de las leyes de esta región no se debe pagar y eso es bueno. Además de eso, la gran mayoría de las leyes de América Latina tienen una provisión para oficiales de información, y esto le ayuda mucho a la gente que quiere hacer solicitudes.

Varias de las leyes nacionales como las de México, Chile, Honduras y Jamaica, establecen mecanismos y cumplimientos más ambiciosos que la de El Salvador, las cuales permiten a los solicitantes realizar denuncias ante una Comisión de Infor-

mación o Tribunal Especial de Apelaciones en lugar de tener que acceder directamente a las cortes. Es importante tener en cuenta que ese no es el caso aquí en Guatemala, donde la única supervisión de la Ley está a cargo del Procurador de los Derechos Humanos, quien puede promover la implementación, pero no puede pronunciar sobre los rechazos de información de los diferentes organismos públicos. Otro avance en las leyes de la región son las prohibiciones referentes a violaciones de derechos humanos y la garantía de que esta información no se mantendrá en secreto, e incluso cuando se encuentre incluida dentro de uno de las excepciones de la Ley.

Eso es algo muy único de América Latina, yo no he visto esto en otros países que la información que normalmente es secreta, debe ser entregada cuando se relacione con una violación de derechos humanos, esto es algo muy interesante aquí en esta región.

Finalmente, las leyes de nuestra región ponen un énfasis significativo en la publicación proactiva, también conocida como transparencia activa. Algunos de los mandatos más progresistas se pueden encontrar en las leyes de Chile, Brasil, e incluso la Ley de Guatemala tiene una lista muy amplia de información que el Gobierno debe promover en una manera automática, sin necesidad de solicitud.

Si bien, hay ejemplos positivos, existen todavía una serie de leyes nacionales que no acatan plenamente las normas internacionales, ni cumplen con los criterios enunciados en la Ley Modelo de la OEA. Algunas de las deficiencias que se pueden ver en esas leyes, incluyen exenciones a la publicación de información que son demasiado amplias y mal definidas, leyes que tienen un sinnúmero de disposiciones que permiten negativas a solicitudes. Esa situación se ve agravada por sistemas de clasificación arcaicos, y a menudo opresivos, en donde demasiadas categorías e información son consideradas secretas o reservadas.

Hay leyes con sanciones insuficientes para castigar la obstrucción del acceso a la información. Además persiste un conflicto en algunos países con leyes de acceso, que debe coexistir con leyes de secreto oficial. En estos casos, muchas veces los oficiales prefieren seguir lo establecido con las leyes de secretos, porque estas imponen sanciones penales. Este conflicto afecta mucho el derecho de acceso a la información en esos países. Más allá de las particularidades de esas leyes, una de las principales críticas que se hacen al derecho a la información es la pobre implementación de las leyes que regulan ese derecho.

Si bien la aprobación de leyes es definitivamente significativa, es insuficiente para asegurar un derecho efectivo de acceso a la información. Algunos de los asuntos que se notan, incluyen la falta de capacitación de los funcionarios públicos, responsables de proveer información, lo que conduce a la mala calidad de las respuestas. Otra crítica es que no hay recursos suficientes para garantizar la implementa-

ción o la complementación plena y efectiva de esas leyes. Por último se destaca la mala gestión de archivos, y siempre hay la posibilidad de una voluntad, o falta de voluntad política.

Con el fin de evaluar la calidad y el alcance de la implementación de estas leyes, el Centro Carter creó una herramienta de evaluación de la implementación o sea IAT, por sus siglas en inglés. La IAT está diseñada para evaluar a cada uno de los organismos públicos en los que se aplican estos indicadores. Esta evaluación se hace a través de investigación documental, revisión de documentos y entrevistas con funcionarios públicos pertinentes. En el desarrollo de la IAT hemos tratado de hacer ver puntos de referencia sobre buenas prácticas, que podrían ser utilizados no solo para evaluar a los gobiernos, sino también para seguir como hoja de ruta para nuevas dependencias a medida que comienzan sus actividades de implementación.

Recién terminamos la fase piloto de IAT en la cual probamos nuestros 65 indicadores en siete ministerios o dependencias de 10 países, incluyendo en esta región: México, Chile y Guatemala, además estamos tratando de hacerlo en los Estados Unidos, pero no funcionó muy bien. Y podemos hablar sobre eso en otro momento. Yo fui la investigadora de los EEUU y fue un horror tratar de hacer eso en los Ministerios de los EEUU.

Bueno, para evaluar cada indicador utilizamos colores; la dependencia recibe verde si cumple con buenas prácticas, amarillo si se encuentra que se han hecho algunos esfuerzos pero no lo suficiente, y rojo si no hace nada, o muy poco. La evaluación tiene por objeto apoyar a las dependencias para mejorar la implementación superando dónde se requieren esfuerzos y dónde deben poner recursos adicionales. La herramienta también permite a la sociedad civil monitorear de manera más efectiva la implementación de las dependencias.

Nuestra herramienta no está diseñada para hacer un índice. No queremos decir por ejemplo, que Uganda es mejor que México, porque el contexto es totalmente distinto, entonces no es un índice de países pero dentro de un país puede ver las diferencias entre una agencia o un ministerio de otro.

Como se puede ver la IAT evalúa las funciones de la dependencia, funciones fundamentales, recepción y respuesta a solicitudes, divulgación proactiva, mantenimiento de archivos a lo largo de una serie de componentes, de rasgos, reglas, sistemas, recursos y seguimiento. También se incluye un comodón, que en la práctica, es un indicador que permite al investigador y evaluador proporcionar una valoración general de esa función con base a su propia base y conocimiento.

En Guatemala para dar un resumen de los resultados aquí, han creado o adoptado directrices específicas. Aquí las dependencias han creado o adoptado directrices, específicas relacionadas al acceso a la información, cuentan con un oficial de información con el tiempo y personal suficiente para cumplir sus funciones de recepción y respuesta a solicitudes; pero ojo, eso no fue lo mismo para transparencia

proactiva, en esa área los funcionarios dicen que no tienen tiempo, ni capacidad para la publicación proactiva. Ellos aquí realizan actividades de divulgación dirigidas al público y cuentan con un espacio físico designado para la recepción y respuesta de solicitudes y para la publicación proactiva de información.

Por otro lado, hubo algunas áreas de la implementación en que las dependencias aquí en Guatemala no han demostrado muchos avances. Esas incluyen por ejemplo funcionarios, si las dependencias no revisan periódicamente las directrices de acceso a la información, no se difunden internamente documentos que detallan la instrucciones para la implementación, no se llevan a cabo tareas de concientización para funcionarios públicos referentes a los principios básicos del acceso a la información, no se crea ni se da mantenimiento a materiales de capacitación, y no hay funciones relacionadas a monitorear en la elaboración de reportes.

Con base a la elaboración general, parece que en las dependencias guatemaltecas los esfuerzos de implementación han sido más exitosos en lo que se refiere a la recepción y repuesta a solicitudes, que en lo referente a monitoreo y gestión de archivos. La gestión de archivos es un problema en todos los países.

Los hallazgos de la IAT para Guatemala no son los únicos, tenemos muchos hallazgos de México, de Chile y otros países. Más allá de la implementación hay otras amenazas para el derecho de acceso a la información de la región:

1. Persiste una cultura de opacidad y secretismo, que no es una sorpresa para ustedes, ustedes conocen eso. El escaso uso de derecho de acceso a la información es un peligro real para su consolidación en muchos países de nuestra región. Son pocas las personas que están haciendo solicitudes de información. A menudo quienes utilizan las leyes son hombres jóvenes y educados, que viven en zonas urbanas sobre todo en las ciudades capitales. Para mí, la pregunta es, si el derecho de acceso a la información es solo una herramienta para las élites. Y bueno las élites ya tienen información, por lo que pareciera que en realidad el acceso a la información es un derecho universal que puede ser ejercido por todas las personas.
2. Las poblaciones desfavorecidas como las mujeres, los indígenas y las personas en situación de pobreza están excluidas del ejercicio de derecho a acceso a la información. Ahora mismo estamos haciendo un proyecto aquí en Guatemala sobre mujeres y el derecho de acceso a la información, con Acción Ciudadana. Estamos haciendo una investigación que muestra que en muchas partes del país, las mujeres no pueden ejercer su derecho de acceso a la información con la misma facilidad que los hombres. Para mí es un gran problema, porque si es una Ley para todos, ¿por qué solamente la mitad de la población puede ejercer ese derecho?
3. La tendencia de los gobiernos, a enfocarse en datos en vez de información. Y hay toda esa idea de open data o data abierta y es muy importante que tengan data abierta; pero esto no es sinónimo de “información”. El derecho a informa-

ción, le da a la gente la oportunidad de pedir información cómo ellos quieran. El solicitante no está esperando recibir una base de datos muy grande que necesite un cierto nivel de educación para entender esos datos. El solicitante espera una respuesta concreta. Con un derecho de información, éste puede pedirse cómo se quiere y se recibe esa información en un documento que una persona pueda entender.

Hay algunas otras amenazas, y cosas que están ocurriendo tanto aquí, como internacionalmente, que puede ser un apoyo al avance de acceso a la información. Yo voy a terminar porque no hay más tiempo, solamente quiero decir en conclusión que el marco normativo para el derecho a la información en nuestra región es relativamente fuerte. Yo trabajo en África, en Asia y aquí en América Latina, estamos más avanzados. Pero si prestamos un mayor énfasis a la implementación de las leyes nacionales vigentes, y hacemos frente a las potenciales amenazas, entonces me declaro cautelosamente optimista sobre el futuro del derecho a la información en las Américas.

Muchas gracias.

...el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública ha ido incrementando, aunque tal vez no al paso que quisiéramos...

David Gaitán

Coordinador, Centro de Asistencia Legal
Anticorrupción, Acción ciudadana



Muy buenos días a todas y todos los asistentes. Primero, quiero agradecer a la OEA y a la Procuraduría de Derechos Humanos por haber puesto los ojos en Guatemala para la realización de este evento. Es sumamente importante que en Guatemala se empiecen a dar estas discusiones. Sobre todo, me agrada ver rostros conocidos de gente que en el día a día está implementando la Ley de Acceso a la Información Pública, y que se enfrentan con problemas, con retos, pero también, con avances significativos en la región, porque como ya lo decía Laura, créanme que he tenido la oportunidad de conocer varios sistemas de acceso a la información pública y en Guatemala estamos teniendo avances importantes. Creo que eso es bueno y hay que reconocerlo. El debate que se está generando respecto a temas específicos, es también muy importante porque hay algunos lugares en que ni siquiera se llegan a tener esta tipo de debates. Así que, aunque el título de la presentación es “Los avances y desafíos en los marcos jurídicos de acceso a la información pública”, yo voy a escapar un poquito y voy a hablar específicamente del caso de Guatemala, para que finalmente concluyamos que muchos de los desafíos pueden ser incluso a nivel regional, y no desafíos exclusivos para Guatemala.

Iniciaré comentándoles respecto a las propuestas de reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública, que han existido en Guatemala. Actualmente hay cuatro iniciativas de ley que se encuentran en el Congreso de la República.

Primeramente, la del año 2009, el registro 4042, prevé la clasificación de información e investigaciones realizadas por el Pro-

curador de los Derechos Humanos, además limita el delito de comercialización de datos personales a los sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública. Como ustedes saben, la Ley de Acceso a la Información Pública contempla el tema de datos personales, pero únicamente en poder de los sujetos obligados, y no otras entidades que manejan datos personales de la ciudadanía, ya que eso no es regulado por la Ley de Acceso a la Información Pública (eso lo mencionare más adelante). Esta propuesta intenta limitar el delito de comercialización de datos personales, únicamente a los sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública.

En el año 2011 se presenta una iniciativa de Ley que pretende incluir los asuntos militares de seguridad nacional como información confidencial y no reservada. Como ustedes conocen muy bien, la información confidencial, en realidad no se puede dar a conocer nunca. La información reservada tiene un plazo establecido durante el cual no se puede dar a conocer. Esta iniciativa presentada por el organismo ejecutivo en el año 2011, pretende que la información de asuntos militares de seguridad nacional pase a ser parte de la información confidencial y no de reservada como actualmente está.

En el año 2012, se presenta otra iniciativa de ley que permite la consulta física de la información pública de oficio en la unidad de información pública, es decir no solo aquello que se publique en el portal electrónico, sino que la unidad de información pública también esté preparada para presentar de manera física la información establecida en los Artículos 10,11, 12 y 13 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Además, adiciona información presupuestaria dentro de la información pública de oficio. El centro de la reforma, es la creación el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAIP) como autoridad reguladora; es decir pretende eliminar de la Ley la figura del Procurador de los Derechos Humanos como autoridad reguladora y transferir esta facultad a un ente independiente que se encargará específicamente del tema de acceso a la información pública.

Y la última es del año 2014, que propone algunas reformas sobre la información pública de oficio. Al igual que las anteriores, aumenta las sanciones penales establecidas para los delitos que están establecidos dentro de la Ley de Acceso a la Información Pública y reforma la Ley de la Autoridad Reguladora. A diferencia de la iniciativa anterior, ésta no pretende la creación de un órgano independiente que se encargue del tema de acceso a la información, sino que fortalece la Ley Orgánica del Procurador de los Derechos Humanos para hacer más eficiente su actuación como autoridad reguladora de acceso a la información pública.

De esta manera, las reformas de las leyes pretenden de alguna manera que el derecho de acceso a la información pública sea eficaz y eficiente, no solo en Guatemala sino en la región. Es decir cuando pretendemos que una ley sea reformada o modificada, es porque queremos mejorar dicho marco legal para que su contenido y so-

bre todos los principios que regulan sean mucho más eficientes. De estas reformas que han sido presentadas en el Congreso de la República, y que actualmente no ha sido aprobada ninguna y ni siquiera ha entrado a conocer dentro del pleno más que en primera lectura, se pueden derivar entonces algunos desafíos que enfrenta específicamente Guatemala y la región en sí.

Derivado de las experiencias que nosotros tenemos en nuestro Centro de Asistencia Legal Anticorrupción, donde casi todos los días recibimos casos de negatorias de acceso a la información pública, me permitiría mencionar cuatro grandes desafíos que desde mi punto de vista, son importantes que se aborden en Guatemala:

1. El tema de la autoridad reguladora, se tiene que discutir no específicamente en Guatemala, sino en la región. Existen dos tendencias al respecto. La primera es que la autoridad reguladora esté a cargo del Procurador de los Derechos Humanos o de un Ombudsman. La segunda, que esté a cargo de un órgano colegiado como es en el caso de Chile o de El Salvador. ¿Hacia dónde va la tendencia? Me animaría a decir que la tendencia favorece a un órgano colegiado. Sin embargo, más allá de la tendencia, hay que ver cuáles son los pros y los contras de contar con una autoridad reguladora, en cualquiera de los dos supuestos. Una de las reformas de ley que se propuso acá en Guatemala, pretende la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, cuyo método estaría de alguna manera definido por la Ley de Comisiones de Postulación y sería un órgano colegiado cuyos miembros serían seleccionados por el Congreso de la República. Eso creo yo que ya nos puede dar lugar a un debate. Actualmente lo que estamos viviendo los guatemaltecos con el tema de las comisiones de postulación, es algo que debemos de discutir. En este caso, se le asignaría al Congreso de la República una tarea más: nombrar un Instituto de Acceso a la Información Pública. No estoy diciendo no, ni estoy diciendo sí, creo que únicamente es un debate que se tiene que ir ampliando.
2. Los límites del derecho de acceso a la información pública. Los límites están comprendidos dentro la Constitución Política de la República y luego en la Ley de Acceso a la Información Pública. Pero más allá de lo que está establecido y muy bien regulado en la Ley Acceso a la Información Pública, es necesario definir los criterios para su implementación. ¿Cómo disminuimos la discrecionalidad de algunos funcionarios públicos que pretenden incluir dentro de las delimitaciones establecidas en la Ley de Acceso a la Información Pública información que desde ningún punto de vista puede ser considerada una excepción? Eso va ligado con el siguiente desafío, que es el desarrollo de principio de máxima publicidad.
3. El principio de máxima publicidad, porque que creo que esto representa para Guatemala un gran desafío, que es comprender el significado del principio de máxima publicidad que regula la Ley de Acceso a la Información Pública.

Cuando se comprende lo que significa este principio de máxima publicidad, el tema de los límites de acceso a la información entonces empiezan a cobrar menos relevancia, ya que lo que establece este principio, es que cualquier información que se encuentre dentro de un sujeto obligado es pública.

Este principio tiene excepciones, que serán abordadas durante estos dos días. Por ejemplo, deben de comprobarse la prueba de daño que atienda la máxima publicidad, etc. Creo que este es un tema también importante que se evidencia dentro de los desafíos del acceso a la información.

4. El tema de los datos personales, que se ha mencionado también durante las anteriores intervenciones, creo que es un desafío importante. Por ejemplo el derecho a la privacidad de un funcionario público es un tema importante y creo que se debe debatir en Guatemala, para que se comprenda hasta dónde termina la publicidad de la información o de los datos personales de un funcionario público, y en donde empieza su privacidad. Nosotros hemos encontrado muchas resoluciones, que atendiendo al tema de confidencialidad de datos personales, pretende incluir al funcionario público dentro de esta excepción. Actualmente por ejemplo tenemos un amparo en contra de una institución, que está denegando los contratos de los funcionarios públicos, porque aduce que el contrato contiene datos personales del funcionario público. Efectivamente contiene datos personales del funcionario público, pero nuestro punto es que se puede generar entonces una versión pública para que la ciudadanía pueda conocer el contenido de los contratos de trabajo, y puede reservarse aquellos elementos como la residencia del funcionario público, o algún otro dato personal sensible que pueda estar dentro del contrato. Es un tema que estamos entonces dejando a discreción de la Corte de Constitucionalidad para que sienta jurisprudencia al respecto. Otro de los temas importantes, es la comercialización de los datos personales. Es un gran debate que debe darse, no solamente dentro de los sujetos obligados en la Ley de Acceso a la Información Pública, sino en general. En Guatemala la comercialización de datos es un tema sumamente grave; muchísimas empresas privadas que comercializan datos de los particulares y creo que es un tema que es de interés de la población y de la institucionalidad pública en sí.
5. El desafío de una respuesta eficaz y eficiente ante negatorias de información. Yo creo que el uso de la Ley de Acceso a la Información Pública ha ido incrementando, tal vez no al paso que quisiéramos, ya que como se mencionaba anteriormente es un gran reto lograr que toda la ciudadanía y sobre todo los grupos de alguna manera minoritarios o excluidos, utilicen esta herramienta de acceso a la información pública para mejorar sus vidas. Pero poco a poco ha ido avanzando.

Aunque estamos teniendo poca respuesta ante las denegatorias de información pública, y esto viene relacionado con el principio de prueba de daño. Creo que la

comprensión de este principio es un elemento muy importante. Ahora mismo hemos presentado otro amparo, porque se pretende aducir determinada información que consta en un expediente público, se ha dado bajo la reserva de confidencialidad. Sin embargo nosotros estamos sometiendo a la Corte de Constitucionalidad esta discusión, sobre si queda a discreción del funcionario público decidir cuándo un dato puede ser entregado bajo garantía de confidencialidad y por qué no se cumple con lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública de demostrar los tres requisitos de la prueba de daño, que ha quedado contemplado dentro de la sentencia *Claude Reyes vs. Chile* en el Sistema Interamericano.

Con relación al tema de mayor agilidad en los procedimientos administrativos y judiciales, tenemos dos amparos que ejemplifican este tema de la agilidad de la respuesta ante negatorias de información. Primeramente un amparo que tenemos aproximadamente hace dos años, que se encuentra en una pelea judicial, y tras apelaciones o cursos etc., finalmente el viernes 22 de agosto, fuimos notificados que la última instancia que es el recurso en queja, nos fue concebido y por lo tanto se debe entregar la información. Pero dos años después de que inició esta batalla legal, es muy probable que el funcionario público contra quien lo interpusimos, esté por salir, ya que abandonará el cargo. En conclusión, no tenemos esa capacidad de respuesta.

Tenemos otro caso de una comunidad en Huehuetenango, donde las personas que pidieron información pública; su violación al derecho humano al acceso a la información pública se declara luego de un año. La información que estaban pidiendo, era sobre obras en ejecución dentro del municipio. Cabe mencionar que un año después, ya ni siquiera son las mismas obras las que se están ejecutando. Es por esto que creo que este es uno de los grandes desafíos, tanto en el área administrativa, como en los casos judiciales que tienen que ser resueltos por los jueces.

Y termino entonces con siguiente pregunta: ¿para estos grandes desafíos son necesarias las reformas a los marcos legales para que se cumpla la Ley? No lo sé, yo creo que nadie tiene la respuesta definitiva. Yo tampoco me animaría a dar una respuesta, si es que necesitamos una reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública para ir atendiendo estos y otros desafíos. Por eso esto es un taller. Pienso que podrían existir varios mecanismos para hacer que se cumpla con la Ley de Acceso de la Información Pública. Por ejemplo, las reformas a la Ley del Acceso a la Información Pública en el tema de la autoridad reguladora en cuanto a su fortalecimiento. Creo que el Procurador de los Derechos Humanos no ha podido hacer todo lo que se establece dentro de la Ley por muchas situaciones que nosotros ya conocemos, iniciando por la que ya mencionaba Jaime Mauricio Campos sobre la falta de una partida presupuestaria establecida en la Ley de Acceso a la Información Pública.

La creación de normativa paralela a la Ley de Acceso a la Información Pública, podría ser otra de las soluciones. La creación de una Ley de archivos públicos es un

tema pendiente todavía en Guatemala, ya que el manejo de los archivos públicos es un gran desafío, como ya lo decía Laura Neuman. La creación de una Ley de datos personales que regule específicamente lo referente a datos personales puede ser otra salida. También creo que existen otras, como hacer que los jueces empiecen a sentar jurisprudencia en materia de acceso a la información pública en cada amparo que nosotros presentamos. Intentamos proponer a los jueces bastante parte doctrinaria y resoluciones de otros países para que se vaya fortaleciendo nuestra jurisprudencia en acceso a la información. Lamentablemente no ha sido como queremos, muchas veces se otorga el amparo diciendo que la información es pública, pero no desarrolla los principios establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública y creo que ese es un gran reto.

También tenemos un amparo contra un Ministro de Estado que lleva dos años y la Corte Suprema de Justicia únicamente ha emitido la primera resolución de trámite. O sea dos años después, no tenemos más avance dentro del amparo. Por lo tanto creo que ese también se presenta dentro de los desafíos importantes. Sobre el tema del reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública, creo que el fortalecimiento del derecho al acceso a la información pública va más allá de la simple reforma de leyes. En Guatemala nos especializamos en querer cambiar los sistemas en reforma de leyes o crear nuevas, y creo que existen otras salidas también importantes que podemos ir adoptando para ir fortaleciendo el derecho de acceso a la información pública en el país.

Gracias



Primer Módulo

El principio de máxima publicidad
diseminación proactiva y registros

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento
de Derecho Internacional, OEA

93

Moisés Sánchez

Secretario Ejecutivo, Alianza Regional por
la Libre Expresión y Acceso a la Información

99

Rosa María Juárez

Secretaria Ejecutiva, Comisión de Acceso a la Información,
Institución del Procurador de los Derechos Humanos,
Guatemala

105

Lo primero que la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la OEA establece entre sus fines es la necesidad de impulsar una amplia aplicación del derecho de acceso a la información que esté en posesión, en custodia o bajo el control de cualquier autoridad pública...

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento
de Derecho Internacional, OEA



En el contexto de la Ley Modelo, el principio de máxima publicidad puede considerarse la columna vertebral que permea, entramada y sustenta el tejido de sus normas, principios y mecanismos. De hecho, lo primero que la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública establece entre sus fines es la necesidad de impulsar una amplia aplicación del derecho de acceso a la información que esté en posesión, en custodia o bajo el control de cualquier autoridad pú-

blica. De acuerdo con este principio, se presume que toda información que cuente con esas características es pública, accesible de manera oportuna y sometida a un régimen muy estricto de excepciones.

Tal es la relevancia de este principio que se encuentra reflejado en casi la totalidad de la normativa de acceso a la información pública del continente, expresa o taxativamente, y en el caso de Guatemala en las resoluciones de su Sala Constitucional. La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claudio Reyes vs. Chile* destacó la relevancia de que una sociedad democrática se rija por el principio de máxima publicidad.

Una de las consecuencias prácticas que resultan de este principio es la presunción de la publicidad de la información. Como sucede con casi todo derecho, éste también tiene sus excepciones pero en el caso del derecho de acceso a la información pública, la definición e interpretación de las mismas no pueden dejarse al mero arbitrio de la administración, por el contrario ellas deben ser sumamente limitadas, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

En el documento sobre los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, adoptados en el año 2008 por el Comité Jurídico Interamericano –órgano consultivo de la OEA en temas jurídicos- se señala que las excepciones deben estar acordes con los principios de una sociedad democrática y ser proporcionales al interés que las justifica.

Otra de las consecuencias de este principio está relacionada con la carga de la prueba. El principio de máxima publicidad exige que la misma corresponda al Estado, el cual –en caso de negar información pública- es quien debe justificar que esa información se encuentra contemplada en el régimen de excepciones. Dicha decisión debe ser motivada y fundamentada legalmente. De esta manera, quien formula la solicitud puede realizar una valoración objetiva y confrontar las razones que da el Estado para negar la información con el estándar que establece la Ley Modelo y el sistema interamericano y de esa manera comprobar si se ha cumplido o no con los requisitos de legitimidad y necesidad que deben regir en una sociedad democrática.

Otra de las consecuencias de este principio la encontramos en la interpretación de las normas o frente a vacíos normativos. En caso de conflicto de normas o de la existencia de un vacío legal, debe prevalecer el principio de máxima publicidad.

La Ley Modelo también cuenta con mecanismos para promover la apertura, lo que se conoce como transparencia activa y está compuesto por dos herramientas:

1. Esquemas de publicación, refiriéndose a la forma en la que la información se hará pública; y
2. Registros de activos de información, es decir, los registros o inventario de la información con la que se cuenta.

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.

Cabe destacar aquí que la Ley Modelo no es un techo; es un piso, un nivel mínimo de los estándares con que debe contar una legislación. Nunca fue creada con la intención de que un país la copiara exacta y directamente, sino que fue hecha como una orientación u hoja de ruta para los países, de tal forma que cada país deberá filtrar aquellos esquemas y principios que funcionen o no a su realidad.

Respecto a los esquemas de publicación, en ellos se debe establecer primero el tipo de documento, y luego la forma (escrita, oral, digital) en la que se hará pública determinada información. La Comisión de Información o el ente creado por la ley para aplicar la Ley puede adoptar o aprobar los esquemas de información tomando en cuenta las características de cada institución.

La idea es permitir un amplio y fácil acceso a la información, en especial a información clave. Se trata de poner al servicio del público la información sin necesidad de una solicitud, mecanismo conocido en la ley modelo como diseminación pro activa.

La Ley Modelo describe cuál es la información que debería considerarse “clave” y por tanto sujeta a este régimen de diseminación pro activa y establece un amplio listado que puede resumirse en las siguientes categorías:

1. General: estructura orgánica, horas de atención al público, ubicación, nombre de funcionarios, etc.
2. Funcionarios: calificaciones, escalas salariales, indicadores de desempeño, descripción de funciones, facultades y deberes, entre otros.
3. Gasto público: presupuesto, planes de gasto público, lista completa de subsidios, informes de auditoría, informes anuales sobre ejecución de presupuesto, lineamientos y políticas en materia de adquisiciones y contratos y datos para la ejecución y seguimiento de los contratos.
4. Rendición de cuentas: mecanismos internos y externos de supervisión, reportes y monitoreo que existen para esa autoridad pública.
5. Participación ciudadana: mecanismos o procedimientos 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; y mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de esa autoridad pública.
6. Rendición de cuentas: mecanismos internos y externos de supervisión de reportes y de monitoreo de la autoridad pública.
7. Resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano.
8. Registro de solicitudes y divulgaciones que contenga una lista de las solicitudes recibidas y los documentos divulgados de conformidad con la ley, los que deberán estar automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información.
9. Proceso de toma de decisiones: descripción de los procedimientos que siguen los funcionarios para tomar esas decisiones.
10. Una guía sencilla que contenga información adecuada sobre los 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.

11. Información solicitada con frecuencia.

Una de mis previsiones favoritas se refiere a la obligación que tienen la autoridad pública de publicar y de difundir aquella información que afecta a una población específica de la manera y la forma que permita a esa población acceder a esa información, por ejemplo en el lenguaje o un idioma que entiendan y en general, que asegure que esa población cuente con acceso fácil a la información relevante.

La segunda de las medidas para la promoción de la apertura que contempla la Ley Modelo se refiere a los Registros de Activos de Información. El registro de activos es importante porque en algunos casos el propio funcionario no sabe dónde encontrar la información que se le solicita, especialmente cuando ésta fue generada cinco o diez años atrás, cuando tal vez él ni siquiera formaba parte de la institución. En otras situaciones es tanta la información que genera una entidad que es prácticamente imposible que los funcionarios conozcan que información maneja cada despacho u oficina. En parte, de ahí surge la necesidad de contar con un registro o inventario que precise qué información está en manos de qué entidad pública.

La Ley Modelo sugiere también que la autoridad pública archive regularmente los datos de sus páginas web con el fin de prevenir posibles pérdidas de información a causa de virus o de otros problemas técnicos que comprometan la información.

Otro de los mecanismos contemplados en la Ley Modelo es el registro de solicitudes. Es relevante mantener un registro de las solicitudes recibidas, denegadas y respondidas y de los documentos que han sido entregados, así como de los procedimientos que debe seguir el funcionario público y las razones en las que puede basarse para tomar una decisión. Esta es una de las facultades que la Ley Modelo otorga a la Comisión o al ente público encargado de la aplicación de la Ley Modelo; complementada también por la obligación de presentar informes anuales al órgano legislativo.

No basta con mantener un conteo del número de solicitudes recibidas, sino también información sobre la cantidad de solicitudes rechazadas, respondidas, y los fundamentos en los que se basaron o que justifican la denegación. Asimismo, la información que ha sido solicitada en repetidas ocasiones deber ser hecha pública en el sitio web, debido a la alta probabilidad de que sea solicitada nuevamente.

Como ustedes podrán apreciar, el principio de máxima publicidad en realidad no es tan complejo en el plano conceptual; las complicaciones se presentan cuando tratamos de conciliar ese principio con un régimen de excepciones y con los aspectos prácticos en su aplicación.

...a partir del año 2006 se hace historia, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos genera un fallo internacional que sienta un precedente importantísimo para la región. El caso Claude Reyes vs. Chile en el cual se reconoció que el acceso a la información forma parte integrante de la Convención Interamericana de Derechos Humanos...

Moisés Sánchez

Secretario Ejecutivo, Alianza Regional por la Libre Expresión y Acceso a la Información



Muchas gracias por la invitación, a la OEA, a la Procuraduría de Derechos Humanos especialmente porque es un tema muy relevante para Guatemala, en un momento en el cual se está reflexionando sobre la efectividad de la Ley sobre Acceso a la Información.

Yo soy el Secretario Ejecutivo de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información que es una red de 23 organizaciones de América que trabajan justamente en la promoción de la libertad de expresión y el derecho de información pública y nuestro miembro local es Acción Ciudadana. Quería comentarles esto, para supieran un poco desde qué lugar también les voy a estar haciendo algunos comentarios.

Mientras Magaly hablaba, yo empecé a hacer algunas notas para saltarme algunos puntos que ya estaban cubiertos porque obviamente este tema tiene muchas cosas en común. Así que comenzaré con la presentación, haciendo un flechazo muy rápido del Artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que habla sobre la libertad de pensamiento y expresión. Aunque no lo voy a comentar a detalle, quiero mencionar simplemente que, a partir del año 2006 comienza una historia muy interesante, ya que la Corte Interamericana de Derechos Humanos genera un fallo internacional que sienta un precedente importantísimo para la región. Este es el caso Claude Reyes vs. Chile en el cual se reconoció primero, que el acceso a la información forma parte integrante del Artículo 13 de la Convención. Esto es un tema que no es menor, ya que hasta esa fecha el desarrollo era teórico; a partir de 2006 ya hay una noción jurisprudencial importante. No solamente eso, sino que también elaboró todos sus contenidos y principios y ge-

neró un precedente que hasta el día de hoy, a través de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, se proyecta en las políticas públicas y como caso en la jurisprudencia de muchas cortes internacionales inclusive acá en Guatemala.

Hay algunas cosas que yo quiero comentar del caso de Claude Reyes que son importantes porque siguen siendo elementos que permanecen en el tiempo y que independiente del país, del tiempo que haya pasado y la cultura, es necesario siempre estar reforzando.

El acceso a la información es relevante como componente de la democracia, lo sabemos. Es importante también para la libertad de expresión, para poder recibir y poder expresar ideas y es relevante para que los ciudadanos puedan ejercer el control social. Hay muchas razones por las cuales esto es importante y las recogió el fallo Claude Reyes. Pero al recogerlo también dijo como funciona esto, porque no basta con decir “existe un derecho”, hay que definir cómo funciona. ¿Cómo entendemos esto de la máxima publicidad en la práctica? El caso lo que dice es que se va a presumir por principio de que toda la información que está en manos del Estado es pública. Primer golpe bajo para muchas culturas secretistas que veían en la información una especie de propiedad del Estado y en donde entregar la información, frente a una solicitud ciudadana es una especie de concesión y por lo tanto una especie de actitud que voluntariamente los funcionarios públicos podían hacer. Ahora se trata de un derecho, por lo tanto toda la información que esté en manos de la autoridad pública se presumen por principio de que es posible entregarla. Y para eso también, lo hace conjugar con un principio de proporcionalidad que está muy asociado a la prueba de daño que se mencionaba acá, que en el fondo toda información es pública y debe estar sometida a un régimen bastante limitado de excepciones legales. Cuando se hace una ponderación por parte de la autoridad respecto de si se entrega o no una información, se tiene que hacer un balance entre el interés público de entregar esa información y el eventual perjuicio que surgiría de hacerlo circular socialmente. Por ejemplo, si hay una información que se esté solicitando respecto a una epidemia, se hace una ponderación, ¿cuál es el valor preponderante? ¿Es realmente más útil que esa información se conozca o no?

Si el costo social de entregar esa información es más alto, eso puede justificar una denegación eventualmente. Si lo aplicamos en el caso de los salarios, ¿hay una utilidad social o un fin superior más importante en que la información respecto de los contratos y los salarios, excluido los gastos personales, se conozca? ¿Es relevante para la sociedad? Si la respuesta es sí, entonces hay que entregarla, si se estima que no, hay que justificar. Y aquí en la parte de la justificación, haré una detención. Lo interesante aquí, que sentó el caso Claude Reyes, es que le dijo al Estado que no solamente no tienen la facultad de denegar la información o de considerarla como propiedad del Estado, sino que además tiene que justificar en aquellos casos en que usted no quiera entregar la información. Si el Estado considera que la información es reservada, tiene que explicar por qué.

Este es un gran paso, porque significa que hay una garantía de respuesta y el ciudadano tiene que saber la razón por la cual se le denegó el acceso a la información. Esa es la base de cualquier sistema de reclamos y de apelaciones, que pueden ser ante órganos independientes o ante las cortes de justicia, eso va a depender de la ley de cada país. Lo fundamental, es que la autoridad pública se encuentra en la obligación de responder, en el marco del procedimiento, frente a una solicitud de información explicando por qué no quiere entregar la información.

Hay un límite o un punto respecto del cual el fallo Claude Reyes no se pronunció expresamente y que genera bastantes dudas. Ya vimos que este caso lo que hace en cierta manera es abrir la cancha en materia de acceso a la información pública, usando términos bastante futbolísticos, si antes se entendía la información en una cancha estrecha digamos como de baby futbol, resulta que con el caso Claude Reyes hoy día jugamos en una cancha de futbol más grande, con más dimensiones, con más posibilidades. Pero hay una cosa que no dijo el caso Claude Reyes, y es ¿qué pasa con la información que no está en manos del Estado? No hay una referencia específica a eso y eso a veces ha dado la posibilidad de que algunas entidades públicas en varios países digan, “bueno si yo no tengo la información aquí en mi escritorio, en mi cajón o en mi archivo, yo no tengo la obligación de entregar ningún tipo de antecedente”. Por esto luego vienen los problemas, porque evidentemente hay información dentro del Estado que es de alto interés público, de alto interés ciudadano e incluso hay información que dentro del Estado que por mandato legal, incluso constitucional, las entidades públicas deben tener.

No se puede entender, por ejemplo, que una entidad dedicada a las cárceles no tenga información respecto a las condiciones carcelarias de los presos, ya que debería tener esa información. Y es ahí donde a veces se generan ruidos, respecto de qué pasa en la inexistencia de la información, que es una causal de denegación que muchas veces se utiliza. Por ahí en algunos países se ha reflexionado bastante al respecto, porque se ha convertido en una suerte de causal extraordinaria de denegación de información. Incluso a veces, es una causal media elusiva, que lo que busca es no expresar las verdaderas razones por las cuales se niega una información y simplemente se dice que no existe. Inclusive se generan comportamientos estratégicos, donde las instituciones públicas deciden no generar información sobre una materia, justamente para no entregarla después. Y todos estos temas tienen que ver más bien con voluntad política, con cambio de cultura, con las ganas de que esto funcione, más que con una cuestión estrictamente jurídica.

La Ley está, pero ¿cómo hacemos para que se genere el liderazgo suficiente, que se generen las ganas de poder cumplir con la Ley y que Guatemala, en este caso, no se retrase respecto a los avances generados en otros países? Esto depende en gran medida de la cultura.

Ahora me centraré más bien en los temas de los desafíos, que son disparadores para esta reunión, para una conversación que no se agota en este panel, sino que

panel tras panel vamos a ir hilvanando ideas y conversando algunas posibilidades. Lo primero, como ya lo había mencionado, es el gran desafío de la voluntad política y cómo hacer para que este derecho sea útil para el ciudadano de a pie y no se transforme en una cosa que el ciudadano diga “en realidad esto no funciona, no sirve” y empiece a perder credibilidad en la Ley.

Hay otros desafíos que tienen que ver con lo institucional. Definir cuáles son las capacidades de recursos humanos, tecnológicos (plataformas que se tienen que generar), para que esto realmente funcione y los procedimientos que están al servicio del ciudadano, sean realmente efectivos.

Otro punto importante es la frontera entre lo público y lo privado. Este es un tema sensible y esencial, el cual ha generado debate en casi todos los países, puesto que la concepción de lo privado tiene muchos alcances que varían de acuerdo al funcionario público que aplica la Ley. Para algún funcionario va a ser privado entregar su contrato de trabajo público, aun cuando se le pida, por ejemplo que emita los datos personales, ya que puede decir que es un contrato que se hizo con una persona individual, y que por lo tanto no se le puede pedir que transparente su contratación. También puede suceder por ejemplo, con información que las empresas públicas entregan a las entidades reguladoras del Estado, porque no solamente se trata de la información que genera el Estado, sino también la que el Estado empieza a recolectar en su función de control. Por ejemplo, la entidad reguladora que vigila a las empresas que prestan servicios públicos, eventualmente tienen que recoger información de estas empresas relativas a su nivel de cumplimiento, por ejemplo, de contaminación ambiental, etc. Uno no puede considerar que por provenir de una empresa regular, esa información sea sujeta a ser privada, por el contrario es una información que tiene un alto sentido público. Por lo tanto, ahí hay una reflexión que hacer respecto de cómo manejamos la publicidad en ese tipo de situaciones.

Comentamos el desafío de generar información y el problema de la inexistencia. En algunos casos también existe una suerte de desidia estatal, cuando se usa el argumento de que es necesario procesar información. Algunos funcionarios a veces entienden que ellos tienen la responsabilidad de entregar la información en el estado en que está. Sin embargo, también es cierto de que los estándares de información pública que nos rigen a nivel americano, son los más altos del mundo y no solamente se refieren a entrega de documentos. Otro tipo de información que pudiera ser solicitada son los criterios para toma de decisiones o procedimientos que usan los funcionarios públicos, entre otras materias. Incluso puede haber información que es pública, pero que no está sujeta en ningún soporte. Por ejemplo, si yo le pregunto al Ministerio de Relaciones Exteriores cuál es el procedimiento que utilizó para llegar a la posición del país frente a tal o cual acuerdo internacional, eventualmente puede que no haya tenido ningún procedimiento debiendo tenerlo; o a lo mejor si lo tiene pero nunca lo ha escrito. Justamente la petición de un ciudadano, a través de su derecho al acceso a la información, puede ser la

oportunidad para que esta entidad pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, formalice este procedimiento.

Y ahí en ese punto, también quiero comentar que a veces los funcionarios dicen, “no señor yo entrego la información tal y cómo está”, pero si se llegara a solicitar un dato adicional o es necesario juntar algún par de datos entre un documento y otro, el funcionario ha llegado a negar la información alegando la necesidad de procesarla. Por ejemplo, hay casos que han sucedido de información que se solicitó en Argentina como: cuál es el número de mujeres que trabajan en cierto organismo. Algunos dirán como respuesta “hay que procesar esta información, no está en ningún papel” y por lo tanto no se entrega ninguna información, porque hay que procesarla. La verdad que eso no tiene ningún sentido, dado que es importante. Hay un nivel de procesamiento de información mínimo, al cual los funcionarios públicos tienen que estar disponibles. Otra cosa es que llegue un estudiante de doctorado y le pida al organismo público que le haga la tesis, que son los casos que han sucedido en algunas entidades públicas. Por ahí veo gente de México, donde sé que han tenido casos ahí que van un poco en esa línea “crúceme este dato con este otro y deme tal resultado” y esto ya se transforma en un ejercicio mucho más sofisticado.

También hay un desafío en términos de la calidad de información y la usabilidad de las plataformas con que se publica la información, especialmente la información proactiva. El desafío básico es cumplir la Ley y cumplir los estándares internacionales, pero es importante entender que este es un camino que no tiene marcha atrás y que hay una evolución permanente en el acceso a la información pública. Hoy día lo que se está discutiendo a nivel regional, es cómo incorporar obligaciones proactivas del Estado de generar información en ciertos temas de interés público.

En nuestra región, hay leyes en países como en México, Uruguay y otros, que mencionan expresamente que en materia de violaciones a los derechos humanos, esa información nunca puede ser clasificada. Pero también se está reflexionando respecto a la obligación de entregar información vinculada a los derechos humanos como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Hay una guía elaborada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se llama: “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos sociales y culturales”, que son una base que busca plantear la necesidad de que los Estados tengan información mínima en materia de estos derechos, donde hay temas que tienen que ver con minorías, con la educación, con la salud, con una serie de factores. Si entendemos el acceso a la información así, de una manera progresiva, creo que se pueden lograr muchos avances en la región. En el caso de Guatemala, siendo la Procuraduría de Derechos Humanos, la entidad rectora en el tema de acceso a la información, es importante este enfoque de derechos humanos también.

Muchas gracias

...la población juega un papel trascendental para cumplir con este principio de máxima publicidad, ya que entre más interesada esté en conocer el qué hacer y exigir resultados del Estado, habrá más ojos críticos que garanticen el objetivo del Estado, que es el bien común...

Rosa María Juárez

Secretaría Ejecutiva, Comisión de Acceso a la Información, Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala



Básicamente yo abordaré el tema desde el punto de vista de la normativa guatemalteca y obviamente desde el punto de vista de la Ley Modelo sobre Acceso a la información que fue aprobada por la Organización de los Estados Americanos. Es importante en esta mañana comentar que todo aquel funcionario o empleado público que observa el principio de máxima publicidad y rinde cuentas permitiendo la participación o fiscalización ciudadana dentro de sus políticas, lo hace una realidad y es algo loable y digno de imitar, ya que es un principio fundamental.

También es importante comentar que la rendición de cuentas implica la observancia del principio anteriormente mencionado, el cual se ha vuelto una exigencia ubicua en un país democrático y coadyuva con su desarrollo. También es importante mencionar que la población juega un papel trascendental para cumplir con este principio de máxima publicidad, ya que entre más interesada esté en conocer el qué hacer y exigir resultados del Estado, habrá más publicidad y ojos críticos que garanticen el objetivo del Estado, que es el bien común.

La Constitución política de la República de Guatemala, que entró en vigencia en el año de 1985, en el Artículo 30 establece la publicidad de los actos administrativos con sus excepciones, obviamente en los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de aquellos datos que fueron suministrados bajo garantía de confidencialidad. Este principio también ha tenido avances significativos en nuestro país, obviamente que al haberse emitido

la Ley de Acceso a la Información Pública en la que regula el acceso, las solicitudes, los plazos, también establece que debe observarse y es obligatorio el principio de máxima publicidad.

En el Artículo 8 de la Ley de Acceso a la Información, se regula claramente que la Ley se va a interpretar, no solamente conforme a lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Judicial, sino que debe prevalecer en todo momento el principio de máxima publicidad. Este principio es la sangre y todo el sistema circulatorio, en el tema de acceso a la información pública.

La Corte de Constitucionalidad ya se ha pronunciado respecto a este principio de máxima publicidad y obviamente ha establecido que una intelección pro-homine de este derecho propugna, porque la regla general deba ser la de aplicar el principio de máxima publicidad cuando se requiera información, lo que solo encuentra como límites las excepciones puntualmente establecidas en su Artículo 30.

Luego tenemos el tema del Procurador de los Derechos Humanos como autoridad reguladora. Es importante comentar que el Procurador de los Derechos Humanos, como oportunidad de posicionamiento de la Institución, por primera ocasión ha realizado la presentación pública del informe anual de situación del derecho humano de acceso a la información de los años 2012 y 2013. Participaron una gran cantidad de sujetos obligados, lo que permitió tener un gran acercamiento, y que adquieran la conciencia de que es menester cumplir con la Ley de Acceso a la Información Pública, con lo cual se ha observado el principio de máxima publicidad.

El Defensor del Pueblo también ha priorizado y privilegiado el derecho de acceso a la información como política institucional, en donde se han promovido acciones que han permitido el cese a violaciones a este derecho humano. Algunos han permitido la apertura de expedientes contra sujetos obligados que no presentaron el informe anual 2012. Esto implicó la remisión al Ministerio Público y Contraloría General de cuentas para deducir las responsabilidades legales respectivas, así como la presentación también de recursos administrativos y judiciales ante la reserva de información que no cumplan con los requisitos establecidos en Ley, principalmente el principio de máxima publicidad.

De marzo a julio del año 2014 entre varias actividades programadas por la Institución, se realizó la supervisión in-situ, entre otras cosas, en las que se ha buscado identificar aquellas prácticas proactivas de impulso a los principios rectores de la Ley de Acceso a la Información Pública, y la Ley Modelo con su guía de implementación. Para la realización de dicha supervisión in-situ, se tomó una muestra de 246 sujetos obligados para identificar la diseminación proactiva de la información pública de oficio. Como dije anteriormente, se realizó en los meses mencionados, o sea en el primer trimestre de este año. También es importante comentar que aumentó la muestra, ya que en el 2013 se supervisaron 160 sujetos obligados y este año se supervisaron 246 sujetos obligados.

Luego también es importante comentar, aunque no voy a ahondar mucho en esto, pero en esa supervisión in-situ también se han identificado buenas prácticas en donde se ha visto el compromiso de los sujetos obligados por cumplir con lo establecido en Ley. Varias instituciones tienen sus unidades de información pública debidamente identificadas, accesibles hacia el público. Otras instituciones colocan computadoras en los lugares estratégicos para que toda la población que necesita hacer una consulta, se puedan acercar y ahí puedan acceder a la información. Esa, pienso yo, que es una de las formas de que haya diseminación proactiva de la información.

Luego tenemos que el 16% de los sujetos obligados cuentan con material informativo donde se explica al usuario la forma en que deben tramitar las solicitudes ante la unidad de información pública. El número no es amplio, pero denota interés por la cultura de transparencia y se observa también el principio de máxima publicidad. La información pública de oficio más publicada es la referente a la información institucional; el 88% de los sujetos obligados publican la misión institucional y el 86% contiene su estructura orgánica.

El aumento de la muestra de 204 a 246 sujetos obligados del 2013 al 2014, ha permitido establecer que haya diseminación proactiva de la información y equiparar la muestra en ambas supervisiones tanto in-situ como aportarles y obtener una calificación efectiva al evaluar. Es importante también mencionar que por parte de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, se han realizado supervisiones preventivas para tener un diagnóstico y que las unidades tengan la oportunidad de corregir las deficiencias encontradas, con el fin de brindar el acompañamiento respectivo.

En todo el año se han realizado varias actividades, conversatorios, foros, en donde nosotros hemos tenido los acercamientos con los sujetos obligados y también con la población en general para hablar sobre el tema de Acceso a la Información. El objetivo es explicar claramente en qué consisten los principios en los que descansa la Ley que nos rige. Eso ha sido muy importante porque es muy necesario que eduquemos a la población, ya que es uno de los ejes estratégicos de las funciones que realiza la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

En cuanto a la diseminación proactiva y registros; la información publicada de manera proactiva obviamente es importante ya que coadyuva con la reducción de solicitudes de información. En Guatemala se regula la información pública de oficio que el sujeto obligado debe mantener actualizada y disponible en todo momento, como parte de esa diseminación proactiva de la información. En relación a los registros de activos, en cuanto a la información no hay una disposición legal expresa al respecto, pero al ser un aspecto doctrinal, la autoridad reguladora lo toma en cuenta y se ha trasladado a los sujetos obligados en las diferentes actividades que nosotros tenemos. Incluso cuando visitamos a las Instituciones para realizar la supervisión in-situ, recalamos siempre la importancia de que se tengan que observar los principios que rigen la Ley.

Es muy importante que la adecuada gestión archivística coadyuva con las condiciones para cumplir con el principio de máxima publicidad, ya que permite el ejercicio del derecho de acceso a la información, toda vez que sistematizar y resguardar el patrimonio documental de una Institución, facilitando el acceso sin perjuicio del paso del tiempo. Durante lo supervisado, en el presente año se constató que el 63% de sujetos obligados establecieron que el funcionamiento y finalidad del archivo es para resguardo de documentos, en el cual, solo el 35% de sujetos obligados cuentan con un proyecto de modernización del archivo. Estos datos demuestran la carencia del valor que se le brindan a la información.

Como conclusión, a 5 años de vigencia de la Ley, se considera que hay aspectos que deben cumplirse. Como ya lo había comentado anteriormente David Gaitán, quien me precedió, la ausencia de regulación sobre archivos, sobre habeas data, no permite los avances tan significativos que nosotros queremos en el tema de acceso a la información.

Otro aspecto que también hay que tener en cuenta, es que al Procurador de los Derechos Humanos no se le dio la facultad coercitiva de imponer multas, ya que solamente puede emitir resoluciones de conciencia. Tampoco se cuenta con los recursos financieros suficientes, como consecuencia de la falta de la asignación de la partida específica regulada en el Artículo 69 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Es importante también recalcar que a pesar de no contar con los recursos, o con el personal necesario, han habido grandes avances con el tema de acceso a la información. Laura Neuman ya comentaba y explicaba las deficiencias que hay en el tema, creo que estamos en esa misma línea. Estamos trabajando para que esas deficiencias puedan ser superadas, y como Institución estamos comprometidos por velar con ese cumplimiento efectivo de la Ley de Acceso a la Información Pública.



Segundo Módulo

El régimen de excepciones y su impacto
en la carga de la prueba

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento
de Derecho Internacional, OEA

113

Alejandro Balsells

Abogado y columnista de Prensa, Guatemala

117

Lo importante al momento de conceptualizar y aplicar el régimen de excepciones es tener en cuenta la gran importancia que reviste asegurar que las excepciones no se conviertan en la regla y que las mismas se interpreten a la luz del principio de máxima divulgación...

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA



Corresponde ahora tratar el régimen de excepciones, partiendo siempre del principio de máxima publicidad y teniendo presente la necesidad de buscar siempre un equilibrio entre éste y los supuestos que lo integrarán. Las excepciones deben ser muy limitadas y referirse a información considerada secreta, confidencial o sensible, teniendo presente que el principio de máxima publicidad debe prevalecer como regla general porque es éste el que sustenta todo el régimen de acceso a la información pública y los valores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas que lo justifican.

Los principios generales en los que se basa el régimen de excepciones recogen lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la propia Ley Modelo y el Comité Jurídico Interamericano han adoptado como los criterios fundamentales:

1. Deben ser legítimas, no pueden ser dejadas a criterio del funcionario público, sino creadas por una ley aprobada por el poder legislativo y no por medio de un acto de carácter administrativo. Lo contrario sería aceptar que la propia Administración –sujeta al principio de máxima publicidad- sea la encargada de aprobar excepciones a sus propias obligaciones.
2. Deben ser estrictamente necesarias en un orden democrático y responder a un interés público imperativo.
3. Deben ser congruentes con los estándares y la jurisprudencia del Sistema Interamericano.

Al definir los alcances de las excepciones es necesario optar por las opciones que menos restrinjan la escala del derecho protegido, en este caso, el derecho de acceso a la información pública. En este sentido, las restricciones deben ser conducentes para alcanzar su objetivo, ser proporcionales al interés que las justifica, e interferir en la menor medida posible en el derecho de acceso a la información pública.

En virtud de que es el Estado quien aplica en cada caso este sistema, deberá ser al mismo Estado a quien corresponde demostrar que una excepción cumple con las características que se mencionaron y que deberían estar reflejados en la legislación. De allí la relevancia de que los supuestos de un régimen de excepciones estén definidos de manera muy clara y precisa de manera tal que se impida conferir al funcionario público una discreción excesiva en su aplicación.

El usuario que solicita información pública ciertamente debe asumir que esa información puede ser divulgada, y por eso es imperativo que el Estado justifique expresamente cualquier negativa. Al respecto, debe emitir por escrito una opinión fundamentando las razones que le impiden brindar dicha información y señalando la normativa aplicable. De esa manera el usuario o administrado, podrá verificar si se cumplen con los estándares y principios que hemos comentado.

Los supuestos que establece la Ley Modelo para que el Estado pueda negar el acceso a la información son aquellos en los que la divulgación de la información puede causar un daño al interés público o al interés de un individuo. Entre los intereses privados protegidos se encuentra el derecho a la privacidad –incluyendo la información relacionada con la salud, la vida o la seguridad- los intereses comerciales y económicos legítimos y las patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

También están incluidas dentro de este régimen las informaciones confidenciales y dentro de esta categoría la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Respecto al daño a los intereses públicos debemos estar en presencia de un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo y definido por la ley, no determinado arbitraria ni casuísticamente por la administración. Esto podría presentarse en casos tales como la seguridad pública, la defensa nacional y las relaciones internacionales.

En algunos casos, es importante separar los hechos –que podrían ser información pública- de su apreciación, por ejemplo, en el caso de que el Estado esté involucrado en un proceso legal en contra de un particular. En este caso, si bien la información relativa a los hechos sería pública, las comunicaciones entre las agencias gubernamentales respecto de la estrategia legal a seguir en un litigio o conflicto podría quedar exentas del requisito de divulgación.

En lo referente al desarrollo de políticas públicas, si bien el público tiene derecho a conocer la materia sobre la cual se desarrolla una política, ese derecho no necesariamente se extiende a la estrategia de elaboración, cabildeo y socialización cuando la divulgación de ésta pueda causar un daño al interés público.

Por otra parte, en caso de que la información o parte de ella no se entregue por estar comprendida en el régimen de excepciones, la autoridad pública deberá dar a conocer ese hecho y la negativa parcial al solicitante, indicando el volumen de la información cuya entrega se está negando, señalando las disposiciones legales en las cuales basa dicha reserva, e informando sobre el derecho de interponer una apelación y los medios para hacerlo. La información parcial que sí es pública deberá consecuentemente darse a conocer.

Lo importante al momento de conceptualizar y aplicar el régimen de excepciones es tener en cuenta la gran importancia que reviste asegurar que las excepciones no se conviertan en la regla y que las mismas se interpreten a la luz del principio de máxima divulgación.

En cuanto a las limitaciones temporales, la Ley Modelo contempla la divulgación histórica y establece que cuando un documento tenga más de doce años de antigüedad debe hacerse público a pesar de estar dentro del régimen de las excepciones, con la salvedad de que la autoridad pública prorrogue la reserva por doce años más. Cada país deberá ajustar los plazos sugeridos en la Ley Modelo a su realidad, pero lo importante aquí más que el plazo es que una información no debería ser catalogada como confidencial o reservada indefinidamente.

Lo último que quería enfatizar es que existen dos supuestos en los que la Ley Modelo establece que la información no puede quedar sujeta a ningún régimen de excepciones, éstos son los casos que involucran grandes violaciones a los derechos humanos y delitos contra la humanidad.

El régimen de excepciones
al derecho de libre acceso a
la información es complejo,
pero es fundamental para
comprender que no es absoluto.

Alejandro Balsells

Abogado y columnista de Prensa, Guatemala



Muchas gracias por la invitación a esta actividad, gracias a la OEA, gracias al país donante, gracias a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.

A veces resulta sumamente complejo tocar un tema como estos, porque quienes somos guatemaltecos les contamos, y ustedes lo deben saber por referencia, de que nuestra Ley de Acceso a la Información fue resultado de los precarios y los pírricos intentos ciudadanos que se tienen con éxito, en cuanto a lograr medidas legislativas eficientes y eficaces. Esta Ley surgió precisamente porque existieron determinadas situaciones políticas coyunturales que motivaron que hubiera una presión ciudadana legítima y bancadas pequeñas que habían presentado esta propuesta que estaba en el Congreso archivada, lograron con éxito que la dinámica legislativa se desarrollara y tuviéramos esta Ley. Si no, estoy seguro que todavía guardara el sueño en alguno de los archivos.

Y precisamente por eso, ese contexto es importante; déjenme empezar con una anécdota. Era en el año 1989 o 1990 más o menos, estábamos empezando la facultad y nuestro catedrático hizo grupos (6 o 7 grupos) y teníamos que ir a distintas instituciones públicas a buscar el presupuesto. Ese fue el trabajo de clase, teníamos que buscar el presupuesto y regresar; sobre todo teníamos que tener el informe de ejecución presupuestaria del año anterior. Esta fue una expedición realmente interesante, de 8 o 10 días, donde parecía que estuviéramos pidiendo los secretos de Estado. Tocábamos y nos empezábamos a pimponear y empezábamos a procurar a muchos de nosotros. Estábamos pues de instituto en instituto, de institución en

institución, de oficina en oficina. Hasta nos miraban con cara asustados, como uno patojos estaban pidiendo la ejecución presupuestaria de una institución, ¿qué significaba eso? Es decir había una cultura de confidencialidad y de secreto, todo era hermético, no era una cuestión pública. Aunque es cierto que la Constitución establece que esta información es pública y que el presupuesto debía estar en las bibliotecas de la Universidad, y que debía haber informes por todas partes, en la práctica eso no ocurría. Además les estoy hablando en que era un año en que nuestra Constitución tenía a penas 4 años, o sea estaba todavía en una etapa muy primigenia.

Pero eso es importante, porque este contexto del secretismo y de la confidencialidad de la información, ha sido por mucho tiempo y hasta la fecha, la regla. Por lo tanto entonces la Ley de Acceso a la Información guatemalteca viene a servir como un cambio de conducta institucional pública importante y sobre todo viene a empoderar a la ciudadanía para saber que su regla es acceder a la información. Entonces aquí ya hemos logrado puntos importantes.

Yo muestro mis dudas con respecto a la Ley Modelo y sus excepciones, porque veo que son demasiado discrecionales los aspectos que se encierran en esa norma, con el objeto de que por medio de una Ley, pueda el Legislativo o el Congreso disponer que exista una excepción a la regla. El proceso de probar cuál es el daño que se origina, o cuál es la necesidad de la medida pues dura años como en todos nuestros países. Por lo tanto creo que estamos en una situación que habría que debatir. Como ustedes saben, nuestra historia Constitucional es bastante convulsa y eso de tener Constitución joven pues permite que tengamos aspectos también que se han desarrollado por norma Constitucional y no necesitamos entonces de leyes posteriores, o leyes secundarias o leyes ordinarias que lo regulen y ese es uno de los temas importantes.

También es sabido que este país se ha forjado en múltiples violaciones a los derechos humanos. Nuestro régimen ha dado pasos, y eso lo tenemos que aceptar, cualitativos y cuantitativos importantes. Si nos comparamos de hace 30 años, a pesar de los problemas que tenemos, se ha garantizado más el derecho a la vida, a la libertad de acción, a la libre emisión del pensamiento, la religión, la propiedad, la igualdad, el trabajo y entre otros y ahora estamos hablando de acceso a la información. Hace 30 años este taller hubiera sido un caso completamente rara, una cosa de laboratorio, porque obviamente la situación era otra, la prioridad era otra, estábamos en un enfrentamiento armado y no había tiempo para pensar en acceso a la información.

Entonces, nuestro sistema constitucional establece seis excepciones claras al acceso a la información pública:

1. La correspondencia. La correspondencia es nuestra cuando estamos hablando de nosotros como sujetos privados. Ahora bien, ¿qué clase de correspondencia es pública en las instituciones públicas? Por ejemplo, una información o una correspondencia en correos oficiales de un Ministerio de Estado. ¿Eso es público o es privado? Qué clase de correspondencia sería la que puede ser pública,

si se utiliza un servidor público para correspondencia privada, por ejemplo, hasta dónde se puede acceder a esa información. Hay un tema que nosotros tenemos que tener claro.

2. La información tributaria. Los guatemaltecos somos celosos con nuestra información tributaria, terriblemente celosos y eso si está cerrado en la Constitución con tres candados, no se puede decir cuántos impuestos pagamos. Eso en otros países no es así. Aquí de hecho partimos de que el IUSI (Impuesto Único sobre Inmuebles) está subvaluado; pocos pagan el impuesto sobre el valor real de su casa. Por lo tanto, partimos de que esa información es secreta, la tenemos confidencial y así se quedará. Sin embargo hay formas de llegar a esa información. Por ejemplo en el tema del IUSI, que es un tema interesante, todos podemos ver cuánto es el valor de la casa que tiene por ejemplo un Ministro o el propio Presidente de la República, porque podemos ir al catastro y lo podemos preguntar. Entonces ¿qué es esa confidencialidad que existe? Incluso, yo estoy seguro que cualquiera puede ir a la Municipalidad de Guatemala, a solicitar una información de si yo pagué el IUSI o no he pagado el IUSI de mi casa. Por lo tanto, eso de que esta información sea tan confidencial, debemos matizarlo un poquito. Por supuesto nadie puede llegar a preguntarle a la SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) si yo he pagado el IVA (Impuesto al Valor Agregado) o no he pagado el impuesto sobre la renta, pero de otros impuestos ya vemos que encontramos la fórmula.
3. La información militar y la información relacionada a temas militares. Eso no quiere decir que toda la información del ejército sea confidencial. Ya existieron casos específicos donde por medio de resoluciones judiciales se logró abrir información, que en un principio el ejercito calificaba como confidencial. Entonces no es cualquier información militar, sino que una instancia judicial, va a delimitar a dónde llega o cuál es el alcance de esa confidencialidad.
4. Información diplomática. Al igual que en el caso de la información militar, la Cancillería intentó que toda su información fuera confidencial, y eso ya se logró que no se haga. Hay determinada información diplomática que si es confidencial, pero no todo lo que hace la Cancillería, lo es y no lo será.
5. Los datos suministrados por particulares con garantía de confidencialidad. Y ahí puede haber un punto importante. Existen procesos de contratación pública que establecen por ejemplo, que los participantes deben pedir las confidencialidades de esa información. ¿Por qué? Porque hay información sensible de una empresa, por ejemplo temas de patentes o temas del conocimiento de determinadas empresas en determinados campos, que son secretos y que la competencia no tiene por qué enterarse. Por lo tanto, ahí si existe pues una garantía de confidencialidad. Pero como sabemos los abogados siempre buscamos un hoyito o una puertecita. También puede ser que se abuse de esa garantía de confidencialidad pedida por, dizque el ciudadano, pero puede ser

que sea a solicitud de la autoridad. Ahí hay un margen de discrecionalidad que habría que manejar, pero que definitivamente la autoridad judicial, en un momento determinado, puede decir que eso no encaja dentro de la confidencialidad o dentro de la naturaleza de la confidencialidad.

6. La afiliación política es también un secreto. Podemos decir el número de afiliados que tienen un partido político, pero no es público quién es afiliado a ese partido político. Este es un tema importante y lo mantenemos nosotros bajo confidencialidad. Tal vez cuando madure más nuestro proceso democrático, esas cuestiones puedan ser totalmente públicas. De hecho nosotros vemos que con mucha tranquilidad en Estados Unidos se dice que este juez es republicano, o este juez es demócrata; fulanito es republicano, o sea son archivos que son públicos.

Por lo tanto, esas son las principales excepciones que tenemos. Pero también la Ley establece el principio y desarrolla el principio rector. Por ejemplo existe la excepción de los datos personales y los datos personales sensibles. Aquí encontramos temas importantes, porque se entienden protegidos aquellos datos sensibles; y como tales debemos comprender los datos personales que, según se menciona en la Ley, se refieren a características físicas o morales (re-subrayo “morales”) de las personas o hechos o circunstancias de su vida privada o actividad, tales como los hábitos personales, de origen racial, el origen étnico, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos, preferencia o vida sexual, situación moral y familiar u otras condiciones íntimas de similar naturaleza.

¿Cuál puede ser una característica moralmente sensible? Lo que es inmoral para unos, no es inmoral para otros. Ahí entramos en un dato escabroso, complicado, complejo y de difícil delimitación. No es fácil cuando la Ley toca aspectos morales. Tomemos como ejemplo las reformas al código civil que se dieron hace tres años. Se estableció el derecho de pensión de alimentos en casos de divorcio, y se decía que la ex-cónyuge tenía derecho a percibir alimentos, siempre y cuando no se casara de nuevo. Esto es muy lógico, porque si se casa de nuevo, imagínese, el ex-marido también pagándole la pensión. Pero el punto al que quería llegar, es que el código civil decía, “y que mantenga buena conducta, o que sea moralmente aceptable”, una cuestión así. Imagínense ustedes, ¿Cuál es la buena conducta de la ex esposa? Ese es un tema muy complejo y estaba en la Ley, porque esas eran las dos maneras en que se perdía el derecho de pensión. La Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional esa segunda condición, porque definitivamente era demasiado discrecional, ¿qué es una “buena conducta”? Por lo tanto, tenemos antecedente que nuestra Corte ha dicho que cuando hay temas morales o temas tan discrecionales, como por ejemplo la buena conducta, son inaplicables y son expulsados del ordenamiento jurídico.

Aquí nosotros los guatemaltecos tenemos un problema; que tenemos eso establecido en la Ley y suena muy bonito. Incluso, difícilmente podríamos pedir que lo derogaran. Sin embargo, el tema en la aplicación práctica es sumamente complejo.

¿Cuál es la vida privada de un funcionario público? Ahora que las redes sociales nos han invadido nuestra propia vida privada, ¿será que tenemos claro qué es intimidad y qué es sensibilidad? El régimen de excepción, sin importar las ópticas y matices con que lo veamos, nace de dos vertientes. La primera, aquella que garantiza que el Estado pueda ejecutar un derecho humano fundamental, pero sin que ello implique un suicidio colectivo. Y segunda, el resguardo efectivo de datos sensibles. La protección de nuestros datos es crucial para nuestro desarrollo. Por ello, es que debemos comprender la sensibilidad como la hermana gemela de la intimidad. Es sensible aquello que sea íntimo, pero no es sinónimo. Hay información, que en principio pudiera ser sensible, pero que cada persona pierde su intimidad cuando las hace públicas.

El régimen de excepciones al derecho de libre acceso a la información es complejo, pero es fundamental para comprender que no es absoluto. Creo que es uno de los encargos que tenemos de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos para esta actividad; no como todos los derechos, no es absoluto y nosotros los ciudadanos debemos saber y conocer cuándo la autoridad ha hecho pública información que es personal y sensible.

En nuestro país se modificó drásticamente el régimen de identificación. Pasamos de un Registro Civil que era una competencia Municipal, con 333 oficinas instaladas en distintos lugares del país y sin autoridad rectora, a una sola Institución que es la que maneja ahora las inscripciones respectivas al Registro Civil, pero sobre todo que identifica al guatemalteco y al extranjero domiciliado. La Ciudad de Guatemala, previo a trasladar los datos del Registro Civil al Registro Nacional de las Personas, (RENAP), se supo que la base de datos había sido enajenada a una empresa particular. Imaginemos nosotros, la Municipalidad de Guatemala regaló la base de datos del Registro Civil a una empresa privada particular, era lo que decían. Existen dudas si hay una investigación o no hay una investigación; el rol de la empresa en todo esto; que tanto de lo que se dice es cierto o no es cierto, etc. Existen muchas incógnitas, pero no hay duda que fue noticia de prensa. Se debe definir si eso se puede hacer o no se puede hacer, porque es información que era pública en principio por ser del Registro Civil. Esa es una de las grandes discusiones que tenemos.

Ahora, si comparamos el 2014 con el 2004 podemos señalar que el acceso a la información como derecho de nuestro país dio un giro de 180 grados. Hay una política institucional de apertura, aunque por supuesto, mucha de la información de las grandes decisiones se obstruye o se destruye.

La ausencia de una Ley de Archivo es crucial. Tenemos acceso a la información pero no tenemos una Ley que resguarde cuáles son los archivos, entonces encontramos forma de hacerlos nulos.

Quiero darles nada más dos casos específicos para que los veamos y los analicemos y para que veamos cuál es uno de los problemas. El tema conceptual está claro. Pero por ejemplo vemos que en la Ley Modelo no se puede establecer como información

confidencial aquella que se refiere a violaciones de derechos humanos. Si en algo tenemos experiencia nosotros, es que hemos vivido en un país que viola los derechos humanos y es por eso que esos matices y esas cuestiones pueden a veces ser inaplicables o en la práctica ser muy difíciles de concretar. El Artículo 24 de la Ley de Acceso a la Información establece lo mismo en nuestro caso. No puede ser reservada la información que sea relativa a la violación de los Derechos Humanos. Pero me pregunto, si yo fuera Director del Programa Nacional de Resarcimiento ¿no tendría yo cierta información reservada? Pregunto, yo como Director del Programa Nacional de Resarcimiento, ¿me jugaría ese riesgo de reservar información?, porque ahí está la seguridad de la víctima, que fue víctima del Estado de Guatemala en un momento determinado. No estoy justificando, en navegación, a la Ley, solo les estoy diciendo que como autoridad muchas veces hay temas muy difíciles de delimitar.

Y también por ejemplo, yo puedo preguntarle al Seguro Social cuántos pacientes de SIDA trata y cuánto cuestan los medicamentos para el combate de esa enfermedad. ¿Qué sucede si por forma caprichosa o casuística o cualquier circunstancia la autoridad me informa los nombres de sus pacientes? ¿Cómo una persona cuya enfermedad era confidencial se puede enterar de ese abuso? Eso es lo primero, cómo sabe esa persona que su nombre llegó a manos de una tercera persona por virtud de un acceso a la información, o sea por medio de una actividad institucional estatal oficial.

Aquí les pongo a los colegas abogados un bonito caso de daños y perjuicios. ¿Es lo mismo la información de una persona que mantuvo esa enfermedad como confidencial e íntima, a aquella que la publicó por Facebook o por Twitter? ¿Es lo mismo el daño? ¿Es exactamente el mismo daño el que origina la violación a ese mismo derecho? ¿Se pierde la intimidad o no se pierde la intimidad? ¿Estamos manteniendo el daño solo de la confidencialidad? ¿Cuál es el derecho objetivo violado?; gracias a Dios no llevo el caso, así que es problema de ustedes.

Y por último les digo el tema que hemos combatido nosotros, comercialización de bases de datos con nuestra información, con cierto éxito en Guatemala. Sin embargo, es público que se comercian los datos, es público que hemos recibido, creo que todos, llamadas a nuestros celulares cuando no hemos dado nosotros esos números. También sabemos de empresas que se han encargado de comercializar datos de una manera que no es legítima, sobre todo para la información financiera y bancaria. Ese es uno de los aspectos que tenemos y que hemos dado logros significativos.

Muchas gracias



Tercer Módulo

Aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal

Jaime Moreno-Valle

Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA

127

Alejandro Ferreiro

Consejero, Consejo para la Transparencia, Chile

135

Mario Fuentes Destarac

Abogado, columnista de prensa y Ex Presidente de la Cámara Guatemalteca de Periodismo

141

La Ley Modelo trata de establecer los principios necesarios para que el derecho de acceso a la información pública sea efectivo...

Jaime Moreno-Valle

Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA



La Ley Modelo trata de establecer los principios necesarios para que el derecho de acceso a la información pública sea efectivo. Anteriormente se ha hablado de los esquemas de publicación y de la publicación pro-activa como una de las formas en las que la autoridad cumple con sus obligaciones de entregar la información. Hoy me centraré en la otra forma, que es la atención a una solicitud específica por parte de un ciudadano.

Primeramente, vamos a hablar del oficial de información, porque es el primer punto de contacto del solicitante con el aparato gubernamental. El oficial de información es designado dentro de la misma institución, hablemos de cualquier entidad gubernamental por ejemplo el Ministerio de Recursos Naturales. Se trata de funcionario del Ministerio al cual se le van a asignar ciertas funciones específicas, entre ellas actuar como el contacto central para recibir las solicitudes de información, orientar al público, recibir denuncias, y ser el responsable de crear y mantener un sistema de archivo de los documentos del Ministerio.

El primero de ellos es identificar claramente al oficial de información. Dentro de sus esquemas de publicación proactiva, las autoridades, deben dar a conocer quién es su oficial de información y publicar sus datos de contacto. Como ya dije, también el oficial debe de elaborar (en colaboración con la Comisión de Información) un sistema de mantenimiento y manejo de archivos. Ayer se comentaba que los oficiales públicos, aunque quieran dar la información, muchas veces no saben como encontrarla y ponerla a disposición. Aquí es donde el oficial tiene un papel muy importante.

La Ley Modelo establece principalmente en los artículos 21 y 22 ciertos principios que deben regir el mecanismo del despacho de solicitudes de información. Estos son:

- Gratuidad. Aquí es importante hacer una distinción: el principio de gratuidad no quiere decir que la información siempre va a ser entregada de manera gratuita, vamos a ver más adelante que hay costos en los que la autoridad puede incurrir, pero el hecho de solicitar la información y que la autoridad le de trámite, sí debe de ser gratuito. A esto se refiere este principio.
- Anonimidad. Este principio se refiere a que cuando una persona solicita la información, no está obligada a dar su nombre. Sin embargo, se tienen que proporcionar datos de contacto y cierta información básica para que pueda haber contacto entre el solicitante y la autoridad. Este principio protege un poco de posibles represalias. Hay personas que no se sienten cómodas identificándose con la autoridad, porque están buscando información que puede ser políticamente sensible, por ejemplo. Entonces este principio de anonimidad garantiza un poquito la tranquilidad del solicitante.
- Igualdad. Esto se refiere a que no haya discriminación, que las solicitudes se atiendan con la misma celeridad, independientemente de quién sea el solicitante. Este principio está ligado a la temporalidad y a la anonimidad.
- Temporalidad. Esto es que las solicitudes sean atendidas en el orden en el que se reciben.

En cuanto a los requisitos que debe satisfacer la solicitud, la Ley Modelo establece de manera general los siguientes:

1. La solicitud debe hacerse a través del oficial de información. Esto protege al resto de los funcionarios, porque no es viable que a diversos funcionarios, independientemente de su cargo, sean responsables de responder a estas solicitudes. Es mucho más eficiente y confiable centralizar este tipo de solicitudes en el oficial de información.
2. La solicitud puede hacerse por vía electrónica, escrita, personal o por cualquier otra vía alternativa. Aquí la intención de la Ley Modelo es facilitar el procedimiento de solicitud para garantizar un acceso equitativo.
3. Tiene que haber una descripción suficientemente precisa de la información requerida y se debe indicar la forma en la que se desea recibir la información. La mayoría de nosotros pensamos que tal vez el e-mail es lo más práctico, pero sabemos que hay comunidades que no tienen ese acceso tan fácil, y quizá les es más práctico ir en persona y solicitar aquella información en formatos físicos.

4. Por último se tiene que dar la información de contacto del solicitante para que haya una comunicación con la autoridad, se puedan recibir notificaciones y la información solicitada pueda ser entregada. Nuevamente reitero que dar datos de contactos, no necesariamente quiere decir que el solicitante deba identificarse.

Una vez que la solicitud cumple con los requisitos mencionados, siempre que se presente ante el oficial de información, éste va a proceder a recibirla formalmente y se inicia el procedimiento.

A partir de su recepción, si la información solicitada se puede entregar de manera inmediata, el oficial de información puede proceder a hacer la entrega. En este sentido, el artículo 38 de la Ley Modelo señala que cuando la solicitud de información esté disponible en formato electrónico y la autoridad ya haya puesto esa información a disposición del público en su página web, cumple con referir al solicitante a la página web donde la información ya está publicada. Esta regla de entrega de entrega inmediata por formato electrónico evidentemente sólo aplica a solicitantes que presentan su solicitud por esta vía.

También se prevé la posibilidad de que las autoridades faciliten el acceso a la información pública mediante la exhibición de documentos originales en sus oficinas como parte de la entrega inmediata, si el solicitante acude en persona. Las autoridades deberán garantizar dicho acceso a la información, a menos que se puedan dañar los documentos, se violen derechos de autor, o ello no sea viable debido a la necesidad de excluir o tachar cierta información contenida en los documentos, de conformidad con el régimen de excepciones.

Por otra parte, si no se puede hacer entrega inmediata, entonces la solicitud se registra y se inicia el trámite para la búsqueda y la entrega de la información. Se le deben proporcionar al solicitante los datos de contacto del funcionario que va a estar encargado de atender su solicitud.

Tras el recibo de la solicitud de información, la autoridad está obligada a emprender una búsqueda razonable de la misma. Esta definición por supuesto que se puede precisar, pero ese es el criterio. En caso de incertidumbre sobre el alcance y la naturaleza de la información solicitada, la autoridad debe contactar al solicitante para pedir las aclaraciones pertinentes. En caso de que el requirente tenga problema para articular exactamente qué es lo que necesita, la autoridad debe de realizar esfuerzos razonables para ayudar a que la solicitud sea más clara y precisa y entonces proceder a hacer la búsqueda.

Una vez iniciado el proceso, tenemos dos vertientes importantes. Primeramente, si la autoridad determina, durante los 5 días hábiles siguientes a que recibió la solicitud, que no es competente para entregar esa información, entonces dentro de este plazo puede remitir esa solicitud a la autoridad que sí sea la correcta. En este

caso, se le tiene que comunicar al solicitante que su solicitud fue remitida a otra autoridad y especificar los datos de contacto del oficial de información con quien tendrá que dar seguimiento a la solicitud.

En segundo lugar, tenemos a los terceros interesados. Dentro de los 5 días siguientes, la autoridad debe determinar quienes serían los terceros interesados y notificarles que se ha solicitado la información pública que les atañe. Estos terceros tienen 10 días para hacer las aclaraciones pertinentes, y proceder ya sea a dar su consentimiento, abstenerse de opinar, o manifestar el inconveniente que tienen a que se revele esa información.

El artículo 34 de la Ley Modelo, establece como regla general que toda autoridad debe responder a la solicitud de información en un plazo máximo de 20 días. La Ley Modelo reconoce sin embargo, que no todo sucede en un mundo ideal, y que se puede complicar la búsqueda de la información solicitada. Por esto, se contempla la posibilidad de una prórroga en aquellos casos en que se requiera un gran número de documentos o que se tenga que ir a consultar un archivo muerto que está físicamente lejos o algún otro caso similar. La posibilidad de prórroga propuesta es de 20 días adicionales a los 20 días originales, para un plazo total de 40 días. Se contempla también la posibilidad de casos excepcionales en los que debido a un volumen significativo de información, la autoridad solicite a la Comisión de Información un plazo mayor a estos 40 días. En caso de que no se cumplan con estos plazos, entonces la solicitud se puede considerar rechazada.

Me voy a referir a la Comisión de Información a lo largo de esta presentación. Sólo quiero hacer notar que la Comisión es un ente separado de la autoridad que recibe la solicitud y está a cargo de velar por el cumplimiento de este tipo de normas.

En términos de forma, la información se entregará en el formato que el solicitante establezca en su solicitud inicial. Aquí quisiera ahondar en el principio de gratuidad y el tema de los costos. No obstante que la autoridad no debe cobrar por recibir y tramitar una solicitud, la Ley Modelo prevé que la autoridad establezca costos por la reproducción y el envío de información, sobre todo en el caso de expedientes muy voluminosos. Estos costos de reproducción y envío no deben en ningún caso superar los del mercado. Para asegurar consistencia de manera transversal, la Comisión de Información es la que va a determinar cuáles son los costos implicados, de manera que el valor sea equivalente en todas las entidades de gobierno.

El solicitante debe ser notificado e informado sobre cualquier costo o acción necesaria para acceder a la información que la autoridad haya decidido entregar. La Comisión de Información también podrá establecer normas adicionales con relación a los costos, incluyendo la posibilidad de que la información se entregue sin costo, por ejemplo en casos de interés público, o establecer un número mínimo de páginas que se entregan de manera gratuita.

Tanto en relación a los costos de reproducción, como las prórrogas para la entrega de información, la Ley establece que cuando la autoridad pública considere razonablemente que una solicitud tendrá costos superiores a los establecidos por la Comisión de Información, o que se requerirán más de 20 días para responder por el volumen de los documentos, debe comunicarlo al solicitante, de manera que éste pueda presupuestar el gasto o incluso decidir pedir menos información para reducir los costos. Cuando una autoridad no cumple con los plazos establecidos, debe entregar la información sin costo alguno.

En caso de negarse a divulgar la información o entregar sólo parte de ella, la autoridad deberá previamente obtener la autorización de la Comisión de Información. En caso de que la información solicitada o una parte de ella no se entregue al solicitante por estar comprendida dentro del régimen de excepciones, la autoridad deberá dar a conocer un estimado razonable del volumen de material que se considera reservado, una descripción de las disposiciones legales para fundamentar la reserva de la información, e informar al solicitante que tiene derecho a interponer una apelación.

Vemos ahora qué puede hacer el solicitante ante la no-entrega de la información. Se parte de la base que toda información pública debe ser entregada cuando se solicite. Sin embargo, si un solicitante recibe una negativa y decide interponer un recurso de apelación interna, la carga de la prueba debe recaer sobre la autoridad, quien demostrar que la información solicitada está contenida dentro del régimen de excepciones y eso fue lo que ocasionó la negación de información. En este caso, la autoridad debe de establecer que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática, que su divulgación puede causar un daño sustancial a un interés protegido por la ley, y la probabilidad y el grado de dicho daño son superiores al interés público en que se divulgue esa información.

En términos de las responsabilidades fijadas a los servidores públicos, la Ley Modelo fija responsabilidad penal a quien actúe deliberadamente con la intención de destruir o alterar documentos, una vez que hayan sido objeto de una solicitud de información. También establece que 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 sus facultades o atribuciones, siempre que haya actuado razonablemente y de buena fe.

El recurso de revisión, también llamado de apelación interna en la terminología de la Ley Modelo, se solicita dentro de los 60 días siguientes a que se debió de entregar la información, ya sea que ésta haya entregado de manera parcial sin fundamentar o simplemente no se entregó. El recurso se presenta ante la máxima autoridad de la institución. Esta autoridad en un plazo de 10 días emite su resolución, ya sea determinando que el oficial de información debió haber entregado la información y ordenando la entrega de la misma o fundamentando por las razones por las cuales no se entregó la información.

La apelación externa, por otra parte, se presenta ante la Comisión de Información. No es necesario haber agotado el recurso de apelación interna o de revisión, para acudir a interponer una apelación ante la Comisión. Sin embargo, si se optó por este recurso, hay que esperar a que transcurra el plazo y que la autoridad responda, antes de proceder a la apelación externa.

Al recibir este recurso, la Comisión de Información tiene que registrar la solicitud dentro un sistema centralizado de seguimiento, avisar a todas las partes interesadas sobre su derecho de comparecer, y si no está conforme con la resolución, tiene el solicitante la capacidad de ir ante el titular de Comisión de Información, pidiendo que se revise esa decisión.

En resumen, el proceso es el siguiente: una vez que se vencen los plazos y no se recibió una respuesta satisfactoria, se acude a la Comisión de Información a interponer el recurso de apelación externa, la Comisión tiene un plazo de 60 días tomar emitir una respuesta, ya sea rechazando la solicitud, o requiriendo a la autoridad a la que se le solicitó la información que la entregue.

Luego de esta respuesta, se tienen varios escenarios. El primero es que la decisión sea entregar la información. En este caso, la decisión de la Comisión de Información se transmite a la autoridad y ésta cumple, entregando dicha información. Aquí termina el proceso para el solicitante. En caso de que la autoridad incumpla o el solicitante esté inconforme con la decisión, entonces éste puede optar por la vía judicial.

Cabe reiterar que tanto la apelación externa como la interna no son mutuamente excluyentes; es decir, se puede empezar uno y después el otro, o puede optarse por elegir el uno o el otro.

En la vía judicial tenemos dos posibilidades: la queja, que puede ser interpuesta por la Comisión de Información o el solicitante, donde la autoridad no cumplió con la decisión que resultó del proceso de apelación. En este caso el objetivo es lograr el cumplimiento. La segunda posibilidad es la revisión. Aquí lo que se impugna es la decisión de la Comisión. Es decir en la queja la parte acusada es la autoridad que no entregó la información y en la revisión lo que se pide es que se impugne la decisión de la Comisión de Información.

...la aplicación de sanciones,
genera un escenario en donde
la administración del Estado no
juega con la ley es decir **entiende
que debe cumplirla.**

Alejandro Ferreiro

Consejero

Consejo para la Transparencia, Chile



Espero en los próximos minutos abordar algunos de los temas procesales más relevantes para hacer eficaz el derecho de acceso a la información. Lo primero, me parece, es tener presente que estas leyes, la Ley Modelo, la Ley guatemalteca, mexicana, chilena y la de muchos países en el mundo, vienen a cambiar una realidad pre-existente. Es decir, se legisla porque no hay satisfacción con el Estado, previo al acceso a la información. Dicho de otra manera

si la información fluyese de manera espontánea y masiva desde el Estado hacia los ciudadanos, no estaríamos en este seminario, no estaríamos legislando. Por tanto, esta ley viene a cambiar una realidad, viene a cambiar una tendencia natural de los órganos de administración del Estado a ser reticentes en la entrega de la información. Estas leyes vienen a cambiar prácticas y culturas y por eso se requieren procedimientos específicos y eficaces para lograr hacer prevalecer este derecho contra las tendencias naturales históricas inerciales en las administraciones del Estado en todas partes del mundo.

En ese contexto, toca mirar los aspectos procesales básicos y la importancia incluso de un régimen sancionatorio, ya que si no hay sanciones que le hagan sentir a las instituciones del Estado que estas leyes no son poesía sino que son obligaciones llamadas a ser cumplidas efectivamente, la inercia podrá seguir manteniéndose viva y el espíritu formador y la esencia transformadora de estas leyes puede frustrarse. Vemos entonces en ese contexto algunos de los elementos del régimen sancionatorio de los regímenes de recursos y un punto central, aunque que

no lo tengo tratado en la presentación, lo quiero decir de antemano porque me parece esencial y suele soslayarse en las legislaciones, que es la cuestión de existencia física de la información que se pide. Se ha dicho acá, que el Oficial de Información debiera manejar los archivos pero eso es una obligación a mi juicio insuficiente, porque lo que tenemos detrás en América Latina es una larguísima historia de mala gestión de archivos y de documentos. Tenemos por tanto una primera cuestión fáctica no jurídica que no la resuelve la ley sino que se resuelve con la gestión documental de envergadura, que supone resolver si la información solicitada efectivamente existe o no.

En la tradición nuestra, los archivos han sido desdeñados por las administraciones, ya que los papeles no se guardan, no se ordenan y esto que es un problema en el mundo de la documentación física es también un gran problema con la documentación electrónica. Por lo tanto creo que estas leyes, en todas partes del mundo y en los países de América Latina que tienen una tradición pobre en gestión documental, tienen un talón de Aquiles inicial, la cuestión de la existencia de la información. Esto es doblemente grave, porque muchas veces la información pedida efectivamente no existe, porque está perdida.

En segundo lugar, muchas veces se alega la inexistencia de cierta información que efectivamente existe porque es más fácil que discutir frente a una comisión, un tribunal, frente al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) o al Consejo para la Transparencia o la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) si aplica o no aplica la causal de reserva que se invoca. Es más barato para las administraciones alegar inexistencia, que justificar porque no se entrega la información pedida. Eso unido a la historia de mala gestión documental, genera un problema mayor en la administración, practica de estas gestiones que es insoslayable advertir e imperativo intentar resolver.

Vamos sin embargo a los aspectos procesales y jurídicos, que es a lo que nos invitaba este módulo tratar. En Chile existen responsabilidades administrativas -no civiles, ni penales- por incumplimiento de la Ley. Estas responsabilidades las puede aplicar el Consejo para la Transparencia en algunas hipótesis que la Ley señala. Hay ciertas conductas que son sancionables, hay también medidas de publicidad de la sanción aplicada que ayudan a generar el efecto disuasivo y punitivo que toda sanción busca. El procedimiento en Chile es que la Contraloría General de la República, que es un órgano contralor de la legalidad, instruye el sumario de la investigación y le entrega los antecedentes al Consejo para la Transparencia para que aplique la sanción. Lo podría hacer el Consejo, pero no tenemos la capacidad, se necesitaría personal que no tenemos. La Contraloría tiene miles de funcionarios, nosotros 105, por tanto es la Contraloría quien a petición nuestra, sustancia el procedimiento, investiga los hechos, levanta y formula los cargos y entrega al Consejo para que resuelva la aplicación de la sanción.

¿Qué sanciones podemos administrar nosotros, en caso de denegación infundada incumplimiento de las obligaciones de transparencia activa? ¿Multa a quién? No al funcionario de cuarto nivel; la multa va dirigida al jefe superior del servicio, incluso a veces el jefe no es la persona directamente responsable de la omisión de la entrega, aunque sí es el único que tiene la capacidad de adoptar las medidas para corregir las omisiones que han generado la falta de entrega de la información. Por tanto, la Ley en Chile, muy sabiamente a mi juicio, ha radicado la responsabilidad en el jefe superior del servicio. Esto ayuda a que la potestad sancionatoria sea más creíble y genere modificaciones de conducta, porque lo que importa no es tanto sancionar sino edificar la conducta de manera positiva. En consecuencia en caso de que no se entregue la información o en caso de que la entrega decretada por el Consejo no ocurra o en caso que el incumplimiento de normas de transparencia activa, se puede aplicar una multa del 20 al 50 por ciento de la remuneración y en caso de reincidencia, suspensión de hasta por 5 días en el cumplimiento de sus funciones.

Se han aplicado más de 90 sanciones, especialmente a los alcaldes que están bajo la jurisdicción del Consejo, porque los municipios es donde se observa en general una menor disposición de cumplimiento de la Ley. La administración central del Estado suele contar con los mecanismos y tema de control interno, mientras que los municipios son el eslabón más débil del estado chileno, en donde se concentran las infracciones y también las sanciones. Además, la Ley dice que las sanciones deberán ser publicadas en el sitio web del Consejo y en el de cada organismo sancionado, además se da una publicidad social, aparecen los medios de comunicación, por lo que la sanción social a veces es poco más potente que la sanción jurídica. Por tanto, los mecanismos de difusión de la aplicación de las sanciones coadyuvan a la efectiva aplicación de la Ley y cumplimiento de la misma.

¿Qué recursos se pueden aplicar o interponer respecto a las decisiones del Consejo? Aplicada una sanción por el Consejo, ésta se cumple, no podrán pedir revisión, reconsideración y en general esto no es susceptible de una revisión judicial. Permítame llamar su atención sobre este dilema que enfrentamos, respecto a la pertinencia o procedencia de reclamaciones ante tribunales superiores una vez que el Consejo para la Transparencia o quien sea, haya resuelto inicialmente si procede o no entregar la información. En la Ley mexicana, lo que resuelve el IFAI es vinculante para la administración del Estado y por tanto ésta no puede reclamar, sólo puede reclamar la persona que no obtuvo la información. En el caso chileno, la cuestión está abierta, ¿por qué digo que esto es un dilema? Porque en el derecho se tiende a pensar que el debido proceso incluye la posibilidad de revisión judicial y que el debido proceso beneficia o es un derecho para todas las partes involucradas en un caso, tanto la personas que piden información como el Estado que eventualmente defiende su expectativa o derecho de no entregarla. Llevar un caso a las cortes conlleva dilación en los plazos y sabemos por otro

lado que el acceso a la información es un derecho cuya eficacia depende de la celeridad, de la rapidez con la que se accede finalmente a la información solicitada.

Por tanto, el llevar la revisión judicial y el cumplimiento del debido proceso a la interposición de muchos recursos, en definitiva supone sacrificar un elemento de la esencia de una buena ley de acceso, la cual es garantizar el acceso a la información con rapidez. Con ese dilema, los sistemas van buscando ciertos equilibrios y dan respuestas distintas. En el caso chileno, los órganos de la administración pueden reclamar de las decisiones que adopta el Consejo para la Transparencia obligándolos a entregar la información, salvo cuando el órgano haya invocado la causal del debido cumplimiento de la función del organismo que es la causal más amplia y laxa. Si la invoca y lo pierde ante el Consejo, no puede llevar el asunto a la corte de apelaciones, pero si el argumento por el cual se está litigando acerca de si procede o no procede la entrega, se vincula a la afectación de derechos de las personas, la persona afectada puede llevar el caso a la corte. Si se refiere a la seguridad nacional, el órgano de la administración también puede llevar el tema a las cortes. La Ley dice que se puede presentar un recurso de revisión ante las cortes de apelaciones y no procederá otro recurso que ese; lamentablemente esa disposición de la ley en el caso chileno se ha frustrado y tenemos una seguidilla y una secuencia de recursos que en la práctica, la administración del Estado, puede interponer para pedir que un órgano revise la decisión del Consejo que en muchos casos puede dilatarse por dos o tres años.

El Tribunal Constitucional, se ha declarado competente para ver si la aplicación de la Ley puede derivar en un perjuicio a derechos jurisdiccionales. Por lo que esto ha sido un proceso doloroso para el Consejo o por lo menos para quien habla, que estaba en la tesis que perdió. El Tribunal declaró que ordenar la entrega de los correos electrónicos de los funcionarios suponía afectar la privacidad y la intimidad, que es un derecho garantizado. La decisión fue que el Consejo para la Transparencia no puede resolver de esta manera el caso, porque se está afectando un derecho constitucional, discutible, a mi juicio lamentable, pero hay que respetar, ya que estamos en un estado de derecho. El Tribunal Constitucional en ese caso y en otros ha intervenido, también la Corte Suprema a través de un recurso especial, el de queja disciplinaria, que no está regulado correctamente.

En algunos casos se ha abocado a conocer fallos de la corte de apelaciones y ha vuelto a mirar los asuntos que ha fallado el Consejo revirtiendo algunas decisiones. En consecuencia, la Ley quiso establecer un tema de revisión judicial acotado, sin embargo en la práctica se ha ido desbordando y la administración del Estado, reticente a entregar información, quiere utilizar todos los instrumentos legales a su alcance, los que estaban explícitamente en la ley más otros que en la práctica se han ido validando, puede litigar hasta por dos o tres años, postergando el acceso a la información. Este es en el caso chileno, es una de las debilidades. Si bien es cierto no son todos los casos, sino es algo excepcional,

son los casos que duelen, en los que la administración no quiere entregar una información, tiene la posibilidad de acudir a tribunales ordinarios y constitucionales para dilatar la entrega de la información, hasta que probablemente sea otro gobierno quien tenga que cumplir la sentencia. Tenemos un problema en el caso chileno, este dilema entre revisión judicial como elemento del debido proceso y celeridad en entrega como componente de eficacia del derecho, no se ha resuelto bien. Hemos caído en una tendencia que hace peligrar la eficacia porque se dilata mucho el acceso a cierta información. Las sanciones aplicadas por el Consejo, instruidos sumarios o investigaciones conducentes a la aplicación a 199 entidades públicas, la mayoría municipios y hemos terminado hasta el momento 82. Se ha aplicado sanción en la mayoría de los casos, en un 68 por ciento son multas.

En definitiva, la publicidad más la instrucción de sumarios y la aplicación de sanciones, genera un escenario en donde la administración del Estado no juega con la ley es decir entiende que debe cumplirla. No obstante en el mismo marco de la ley se puede reclamar una manera tal cual en la que eventualmente pueda ser ilusorio, pero que limita el efectivo acceso, respecto a una materia en la que al gobierno le interesa mucho no entregar.

...no es a la autoridad reguladora o fiscalizadora a la que le corresponde cumplir con las obligaciones marcadas en la ley, sino que éstas les están impuestas a los sujetos obligados...

Mario Fuentes Destarac

Abogado, columnista de prensa
y Ex Presidente de la Cámara Guatemalteca
de Periodismo



Muy buenos días a todos. Agradezco al Procurador de los Derechos Humanos y a la OEA esta invitación. En mi opinión, tanto la Constitución de la República como la Ley de Acceso a la Información Pública con la que contamos son disposiciones importantes, y yo diría que bastante suficientes, para poder hacer efectivos los principios de máxima transparencia y máxima información. Incluso dentro del marco de la Ley de Acceso a la Información Pública, yo he sostenido que ha sido un verdadero acierto que sea el Procurador de los Derechos Humanos la autoridad reguladora y fiscalizadora en esta importante materia, ya que estamos hablando precisamente del derecho humano de acceso a la información pública, lo cual es obviamente un objetivo, una función, una atribución del Procurador de los Derechos Humanos, la defensa y protección de los derechos humanos fundamentales.

En esta oportunidad, quiero desarrollar el tema de responsabilidades legales por incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública. Quisiera comenzar con el tema de las obligaciones derivadas de la Ley para los sujetos obligados. Quiero hacer un énfasis especial en el sentido de que no es a la autoridad reguladora o fiscalizadora a la que le corresponde cumplir con estas obligaciones, sino que estas obligaciones les están impuestas a los sujetos obligados que están previstos en el artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Alguno podría pensar que si hay insuficiencias en la fiscalización, un sujeto obligado, puede darse el lujo de incumplir la Ley sin una responsabilidad ulterior. Eso no es cierto, los sujetos obligados son los que tienen la responsabilidad del cumplimiento de la Ley, independiente de si la

autoridad reguladora o fiscalizadora ejerce su función de supervisión o de vigilancia del cumplimiento de esas obligaciones.

Veamos cuáles son esas principales obligaciones:

1. Crear y administrar las Unidades de Información Pública. Esto ya se ha venido implementando aunque todavía hay deficiencias, pero más o menos todos los sujetos obligados van en esta vía del cumplimiento.
2. Garantizar y facilitar el acceso a la información pública a la ciudadanía. Esto es una obligación fundamental, que es el espíritu que tiene la Ley de Acceso a la Información Pública.
3. Subir y actualizar información pública de oficio a través de los portales electrónicos. Y aquí quiero reparar en algo importante: en la actualización. Alguno podría decir: “bueno, yo ya tengo mi portal electrónico, he subido información al portal”; pero esa información está totalmente desactualizada. Algunos portales electrónicos tienen información de hace años, incluso de la época en que entró en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública. El artículo 10 exige que esa información se actualice periódicamente. Cada 30 días, tiene que estar actualizada esa información. El hecho de tener el portal con información, es insuficiente. Es vital que esa información esté totalmente actualizada.
4. Proteger los datos personales. Esto tiene que ver con el habeas data, es decir la posibilidad o el derecho que tiene toda persona de obtener una rectificación de la información que se encuentre de ella en las bases de datos o en los bancos de información que poseen los distintos sujetos obligados.
5. Resguardar la información, la gestión documental y la archivística. Esto es un tema importantísimo y tiene que ver precisamente con una idiosincrasia que se ha ido generando en el sector público guatemalteco; cuando hay una terminación de los periodos de funciones, la información y la documentación relacionada con la gestión desaparece, se destruye o simple y sencillamente se oculta. Es una obligación de los sujetos obligados de mantener toda la información y la documentación relacionada con la gestión que se ha llevado a cabo. Y hay responsabilidades de parte de quienes destruyen o no conservan con el cuidado debido dicha información y documentación.
6. Capacitación a funcionarios y empleados públicos de sus propios órganos, organismos, dependencias donde se sirve. Algunos podrán creer que es precisamente obligación de la autoridad reguladora y no lo es, es obligación del sujeto obligado.
7. Informar a la autoridad reguladora de acuerdo a lo que establece la Ley.

Veamos ahora cual es la deducción de responsabilidades legales por el incumplimiento de esas obligaciones a las cuales nos hemos referido. Hay responsabili-

dades legales de distinta naturaleza, por ejemplo responsabilidades en materia de violación de los derechos humanos, ya que las autoridades estatales pueden incurrir en una violación de los derechos humanos al derecho del acceso a la información pública. Hay responsabilidades legales de tipo civil, es decir que se pueden causar daños y perjuicios a los ciudadanos porque no se les provee ese acceso a la información pública en debida forma. Hay también responsabilidades penales. En nuestro país, sí existe la responsabilidad penal en materia de acceso a la información pública. Hay disposiciones taxativas y expresas, tanto en la Ley de Acceso a la Información Pública como en el Código Penal en donde precisamente están sancionadas las responsabilidades por infracciones legales en esta materia tan importante. Hay también responsabilidades administrativas y laborales a las cuales me voy a referir más adelante.

Violación de Derechos Humanos

En cuanto al marco jurídico a nivel local, tenemos la Constitución de la República, la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de la Comisión de Derechos Humanos y del Procurador de los Derechos Humanos. A nivel internacional, tenemos el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales. Las acciones potenciales que pudieran derivarse de una violación al derecho humano de acceso a la información pública son la apertura de un expediente por el Procurador de los Derechos Humanos, la denuncia ante la Comisión Inter-Americana de los Derechos Humanos (CIDH) y eventualmente una demanda ante la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos por violación a este derecho fundamental de acceso a la información pública. El tipo de sanción podría ser una condena por violación al derecho humano de acceso a la información pública. Las consecuencias, el Procurador puede emitir sanciones morales, podría darse la imposibilidad de acceder a cargos públicos en un momento dado, el resarcimiento económico y otras sanciones que podría imponerse. Los responsables podrían ser la máxima autoridad y los funcionarios y empleados públicos que hubieren participado en esta violación al derecho humano de acceso a la información pública.

Responsabilidades civiles

El marco jurídico para los efectos de las responsabilidades civiles lo tenemos en la Constitución, en la Ley de Acceso a la Información Pública y en el Código Civil. Se pueden presentar demandas civiles para el resarcimiento de los daños y perjuicios que se hubieren causados. Los daños son el menoscabo al patrimonio de las personas, y los perjuicios las privaciones de ganancias lícitas que pudieren haber obtenido los ofendidos o los demandantes. El tipo de sanción, la condena al pago de los daños y perjuicios causados. Las consecuencias, la merma patrimonial y las indemnizaciones económicas. Y los responsables, las autoridades máximas, los sujetos obligados, el Estado (ya que éste según la Constitución de la República es

responsable solidariamente por los daños y perjuicios que hubieren incurridos los funcionarios y empleados públicos). Y en el caso personal la prescripción, o sea la extinción de la responsabilidad civil, dura 20 años. Es decir que el sujeto obligado, los funcionarios y empleados públicos pueden ser demandados hasta de 20 años después de haber cesado el ejercicio de sus cargos.

Responsabilidades penales

Para las responsabilidades penales, el marco jurídico es la Constitución, la Ley de Acceso a la Información Pública y el Código Penal. Los potenciales delitos en los cuales se pudiera incurrir, y aquí tal vez es importante mencionar el artículo 37 de la Ley de Acceso a la Información Pública que se refiere a artículos administrativos y dice “con relación a la información, documentos y expedientes que formen parte de los archivos administrativos no podrán en ningún caso ser destruidos, alterados o modificados sin justificación”. Los servidores públicos que incumplan el presente y el anterior artículo de esta Ley podrán ser destituidos de sus cargos y sujetos a lo previsto en los artículos 418 que es el abuso de autoridad y 419 que es el incumplimiento de deberes del código penal vigente.

Por otro lado tenemos responsabilidades penales que están previstas en la Ley de Acceso a la Información Pública:

1. El artículo 64 se refiere al delito de comercialización de datos personales y conlleva sanciones de privación de libertad de 5 a 8 años y multa de 50,000 a 100,000 quetzales y el comiso de los sujetos instrumentos del delito, sin perjuicio de las responsabilidades civiles que pudieran deducirse en contra de los responsables.
2. También el delito de alteración o destrucción de información de archivos que está en el artículo 65 de la Ley de Acceso a la Información Pública y la sanción penal es de 5 a 8 años de prisión y multa de 50,000 a 100,00 quetzales. La sanción penal se aplica sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes.
3. El delito de retención de información está previsto en el artículo 66 de la Ley de Acceso a la Información Pública, es aquel delito que en forma arbitraria o injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida y este delito está sancionado con prisión de 1 a 3 años con inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta, para ejercer cargos públicos y la multa de 10,000 a 50,000 quetzales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles que pudieran deducirse en contra de los responsables.
4. Revelación de información confidencial o reservada, previsto en el artículo 67 de la Ley de Acceso a la Información Pública y este conlleva prisión de 5 a 8 años con inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta y multa de 50,000 a 100,000 quetzales; también sin perjuicio de deducir las responsabilidades civiles correspondientes.

5. En el Código Penal, es importante señalar que el artículo 274-A tiene tipificado el delito de destrucción de registros informáticos y dice que será sancionado con prisión de 6 meses a 4 años y multa de 200 a 2,000 quetzales el que destruyere, borrar o de cualquier modo inutilizare los registros informáticos.

El marco regulatorio de las sanciones penales está perfectamente claro. Y es importante que los sujetos obligados estén enterados e informados sobre las responsabilidades tanto penales como civiles en las cuales se pudieran incurrir. Pero también existen otro tipo de responsabilidades. Es importante traer a colación que nuestra Constitución establece que la prescripción para los funcionarios y empleados públicos, en este caso pudiera ser la máxima autoridad, es del doble del tiempo para la prescripción de la pena. Es decir, si se establece una pena máxima de 6 años sería el doble de la pena para la extinción de la responsabilidad penal.

Responsabilidades administrativas

El marco jurídico es la Ley de Acceso a la Información Pública, las leyes propias de cada sujeto obligado y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas de la Nación. Las acciones potenciales son la apertura de expedientes administrativos internos, hallazgos por parte de la Contraloría de Cuentas, demandas económico-coactivas, las sanciones por falta grave o leve, multas y otros. Las consecuencias serían multas, suspensión laboral, certificación de lo conducente si hubiera algún tipo de delito y perjuicio económico pecuniario. Los responsables son los funcionarios y empleados públicos.

Responsabilidades laborales

Estas tienen como marco jurídico la Ley del Servicio Civil y las leyes propias de cada sujeto obligado. Las acciones potenciales serían apertura de expedientes. Los tipos de sanciones serían despido, suspensión, descuentos y otros. Las consecuencias, sanciones propias de faltas laborales. Los responsables son las autoridades máximas, los funcionarios y empleados públicos responsables.

Tal vez es importante traer a colación el estado situacional de derecho de acceso a la información pública de 2013 según la autoridad reguladora. Se señala en el Informe Anual de Situación de Derecho Humano de Acceso a la Información 2013 en el apartado de Conclusiones en sus numerales 3, 4 y 5 que los sujetos obligados continúan sin cumplir con lo regulado en la Ley de Acceso a la Información en todos los aspectos. Reitero que esto, aunque sea un informe del Procurador de los Derechos Humanos, no releva de ninguna manera de las responsabilidades civiles, penales administrativas y laborales en que pudieran incurrir los sujetos obligados y los correspondientes funcionarios y empleados públicos que laboraren en dichos sujetos obligados.

Conclusiones

Básicamente podemos decir que el cumplimiento de las obligaciones provenientes de la Ley de Acceso a la Información Pública es responsabilidad exclusiva de los sujetos obligados es decir de sus funcionarios y empleados públicos. La autoridad reguladora no es responsable del cumplimiento de la ley. El Procurador de los Derechos Humanos promueve el cumplimiento por parte de los funcionarios y empleados públicos. El incumplimiento de las obligaciones legales produce para cada caso responsabilidades distintas.

La Ley de Acceso a la Información Pública, es una ley de orden público, de interés nacional y de utilidad social. Los funcionarios y empleados públicos de los sujetos obligados, independientemente de las capacidades de supervisión que posea la autoridad reguladora, deben tomar todas las acciones a su alcance para dar exacto cumplimiento a la Ley de Acceso a la Información Pública. Los sujetos obligados deben sufragar los gastos inherentes para el cumplimiento de la ley. Entonces queda perfectamente claro que le incumbe totalmente a los sujetos obligados el cumplimiento de la ley sin perjuicio de la actividad fiscalizadora que lleva a cabo el Procurador de los Derechos Humanos.



Cuarto Módulo

La labor de las comisiones de información pública y otros entes gubernamentales:
Marcos institucionales y efectividad operativa - buenas prácticas

Magaly McLean	151
Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA	
Ximena Puente de la Mora	157
Comisionada Presidente, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), México	
Jaime Mauricio Campos	163
Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador	
Suzanne Legault	169
Comisionada, Oficina del Comisionado de Información, Canadá	
Alejandro Ferreiro	177
Consejero, Consejo para la Transparencia, Chile	
Jorge Mario Andrino	185
Secretario General, Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala	

La Comisión de Información es así la columna vertebral en la Ley Modelo. Así como el cuerpo humano requiere de la columna vertebral como estructura sólida que dé soporte a sus ligamentos, músculos, tejidos y dé coherencia a su esqueleto, la Comisión de Información es concebida como esa estructura institucional que articula el sistema...

Magaly McLean

Abogada Principal, Departamento de Derecho Internacional, OEA



Durante esta presentación me referiré al marco institucional y a la estructura concebida en la Ley Modelo para dar operatividad a la normativa de acceso a la información pública.

En la creación de un régimen de acceso a la información es crítico pensar en los mecanismos de supervisión y cumplimiento, así como en las herramientas que determinen la eficacia del sistema. Un órgano de supervisión nacional es quién vigila y respalda el cumplimiento de la ley; establece políticas y formula recomendaciones; garantiza la congruencia entre sus órganos; promueve el derecho de acceso a la información; proporciona capacitación y desarrolla las capacidades de funcionarios públicos; y promueve campañas de sensibilización dirigidas al público en general. En el caso de la Ley Modelo, la Comisión de Información es la principal estructura institucional encargada de velar por el funcionamiento y robustecimiento del sistema.

La Comisión de Información es así la columna vertebral en la Ley Modelo. Así como el cuerpo humano requiere de la columna vertebral como estructura sólida que dé soporte a sus ligamentos, músculos, tejidos y dé coherencia a su esqueleto, la Comisión de Información es concebida como esa estructura institucional que articula el sistema. Dicha articulación es especialmente relevante ante la multiplicidad y complejidad de los órganos del Estado y de la Administración Pública.

El objetivo principal de la Comisión es la promoción de la efectiva implementación de la ley y para ello la Ley Modelo le atribuye una personalidad jurídica propia, incluyendo poderes para adquirir y disponer de propiedad, demandar y ser demandada; y autonomía operativa, de presupuesto y de decisión.

A efectos de dar a la Comisión una mayor independencia, es prudente que el presupuesto sea aprobado por el propio órgano legislativo, para que la comisión no esté supeditada a cambios políticos del momento y goce de mayor estabilidad.

En cuanto a la integración de la Comisión de Información, la Ley Modelo sugiere que se constituya por un número impar de comisionados, a fin de que no existan posiciones donde haya un empate y no puedan tomar decisiones. La Ley Modelo también sugiere que la Comisión esté integrada por un presidente y tres o más comisionados que reflejen una diversidad de experiencia y talento.

Asimismo, se marcan ciertos requisitos para ser comisionado, entre ellos el ser ciudadano; ser una persona de alto carácter moral; no haber ocupado un cargo de alto nivel en el Gobierno o partido político en los últimos años; no haber sido condenado por un delito violento o un delito que comprometa su honestidad en los últimos años, salvo que haya sido objeto de indulto o amnistía.

Respecto al nombramiento de los comisionados, siguiendo la filosofía de contar con un órgano del más alto nivel y de la más alta independencia, se sugiere que participen los dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo. Este método de elección puede asegurar mayor independencia, autonomía y neutralidad.

El proceso de nombramiento debe ser un proceso transparente que prevea la oportunidad al público de injerir en el mismo. Lo que incluye, entre otras cosas, que la ciudadanía pueda conocer de antemano cuáles serán los candidatos.

A fin de robustecer la confianza de la institución se sugiere que cualquier decisión legislativa sea por una mayoría calificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista, por ejemplo a través de una votación calificada de dos tercios. La Ley Modelo deja abierta la posibilidad a dos modelos: que la nominación sea hecha por el ejecutivo y el nombramiento por el Legislativo y la inversa.

Sobre la duración en mandato de los comisionados, la Ley Modelo sugiere cinco años, renovables una sola vez, para que exista cierta estabilidad en la Comisión. Se sugiere que el salario de los comisionados sea al menos igual al de un juez de tribunal de segunda instancia. Los comisionados deben dedicarse a sus cargos a tiempo completos y no podrán ejercer otros empleos o cargos a excepción de instituciones académicas, científicas o filantrópicas.

Solamente existen dos causas de destitución o suspensión siguiendo el proceso de selección para el cual fueron designados: la incapacidad y las conductas que ameriten la destitución del cargo. Las hipótesis contempladas son situaciones de

salud que afecten directamente su capacidad individual para cumplir con sus obligaciones; transgresiones graves, ya sea a la constitución o a la ley de acceso a la información, como por ejemplo negativas de cumplir con los requisitos de divulgación o ser condenado por algún delito.

En caso de ser destituido o suspendido los comisionados tienen siempre el derecho de apelar dicha decisión ante el poder judicial.

Las facultades y atribuciones que tiene la Comisión son bastante amplias, ya que como se ha dicho es la médula y columna vertebral del sistema y entre ellas se destacan la posibilidad de revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso mediante inspecciones in situ; la autorización sua sponte de monitorear, investigar y ejecutar el cumplimiento de la Ley; la autoridad de llamar testigos y producir pruebas en el contexto de un proceso de apelación; la responsabilidad de adoptar las normas internas que sean necesarias para desempeñar sus funciones; la facultad de expedir recomendaciones a las autoridades públicas; y la posibilidad de mediar disputas entre las partes de una apelación.

Entre los deberes que tiene unas de las más importante es la interpretación que hace de la Ley y la de formular recomendaciones legislativas. Así mismo puede orientar a la ciudadanía sobre cómo presentar una solicitud; dar seguimiento a la manera en la que se implementa la Ley; y promover la capacitación y la concientización, tanto de la ciudadanía como de los sujetos obligados, incluso mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información. También podría remitir los casos donde se sospecha una mala conducta administrativa o incluso penal a los órganos competentes.

Respecto al rendimiento de cuentas y el monitoreo, la Comisión tiene la obligación de velar por la presentación de informes periódicos sobre sus actividades a dos niveles diferentes. Los primeros, son los informes que recibe de las autoridades sujetas a la Ley de acceso a la información. Estos informes deben ser específicos, detallar cuántas solicitudes se reciben y cuántas se deniegan, así como los presupuestos y las disposiciones jurídicas que se han usado para la denegación; las apelaciones interpuestas contra la negativa de comunicar información; los costos cobrados por las solicitudes; el número de solicitudes respondidas dentro y fuera de los plazos establecidos por Ley, incluyendo estadísticas de cualquier demora en la contestación; y cualquier otra información que sea útil a efecto de evaluar el cumplimiento de la Ley. La información recolectada es precisamente la que le permite a la Comisión hacer sugerencias, emprender modificaciones a la Ley y desarrollar manuales y directivas.

El segundo nivel de informes es el que la Comisión presenta ante la Asamblea Legislativa sobre los avances en la implementación de la Ley. Es gracias a este informe y con las sugerencias de la misma comisión, que los diputados y los parlamentarios pueden considerar reformas legislativas que permitan perfeccionar las normas vigentes.

Existen otras atribuciones a la Comisión dispersas en otras disposiciones de la Ley Modelo y no contempladas dentro del capítulo VI de dicha Ley Modelo -que es el que hasta aquí hemos comentado- y que de manera exclusiva se refiere a la Comisión. Entre esas disposiciones podemos mencionar la de aprobar o negar los esquemas de publicidad que preparen las autoridades públicas; establecer estándares para la publicación de registros de activos de información, registros de solicitudes y divulgaciones; y determinar el costo de reproducción de la información.

El rol de la Comisión como conocedor del recurso de apelación externa a la negación al acceso a la información también merece mención ya que le otorga una función semi-judicial.

De acuerdo a esta modalidad de apelación quien 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 desde el 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 servir de mediador a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de iniciar un proceso de apelación externo.

La Comisión también puede desempeñarse como órgano de apelación. La Ley Modelo le concede el deber de registrar la apelación e informar a todas las partes interesadas sobre ella y su derecho de comparecer en el proceso; establecer reglas claras y no discriminatorias en lo relativo a la sustanciación de la apelación, asegurar a las partes la oportunidad de comparecer en el proceso; y contactar al recurrente para que aclare su solicitud o apelación. En cuanto al resultado de esta apelación, la Comisión podrá rechazarla, caso en el cual debe informar al solicitante sobre su derecho de revisión judicial frente a esa decisión.

En caso de resolver en favor del solicitante, la Comisión tiene la autoridad de solicitar el cumplimiento al órgano público y si éste se niega, 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 puede observarse la Comisión de Información constituye la estructura orgánica principal en la Ley Modelo, la pluralidad e importancia de sus funciones en esta materia no dejan duda al respecto.

...nuestro reto principal: que la gente sepa y tenga certeza que el organismo les va a resolver, y no solo eso, sino que se resuelve de una manera pública y de cara a la sociedad...

Ximena Puente de la Mora

Comisionada Presidente

Instituto Federal de Acceso a la Información
Pública y Protección de Datos (IFAI), México



Yo quisiera comenzar mi exposición hablando un poco del marco legal del derecho de acceso a la información y sobre una importante reforma constitucional que acabamos de tener como país en este año 2014. Comentaré cuáles son sus características principales, también cómo nos hemos conformado en una comisión de acuerdo a los estándares que marca la Ley Modelo de la OEA. Les contaré también cómo realizamos las actividades de promoción y su-

pervisión, porque consideramos que no se tiene un correcto ciclo del derecho de acceso a la información, si no se tiene la debida supervisión de su cumplimiento. Vamos a comentar también los estándares y niveles de cumplimiento de las resoluciones del IFAI en México y finalmente los retos de un órgano garante.

Primero, les quiero comentar un poco cómo nos integramos en este nuevo pleno. El pasado 15 de mayo tomamos protesta 7 nuevos comisionados del IFAI, de 5 a 7, número impar. Se hizo un procedimiento inédito para la elección de esos comisionados. Hubo una convocatoria pública a través de los medios masivos de comunicación, donde nos inscribimos 148 personas que aspirábamos al cargo de Comisionados.

Y el proceso de selección era primero ante el Senado de la República, el procedimiento establecía que teníamos que preparar una comparecencia pública de 10 minutos. Al ver la cantidad de personas interesadas, se redujo el tiempo a 5 minutos para exponer todo el proyecto de trabajo. Además de esta comparecencia, existían otros requisitos legales y estatutarios como programas de

trabajo, de propuestas, etc. Este proceso fue muy interesante, ya que estuvo acompañado de la participación de la sociedad civil, a la par del Senado de la República. Se conformó un panel de expertos que fueron más de 30, entre investigadores reconocidos a nivel nacional y miembros de la sociedad civil. El proceso era el siguiente: después de los 5 minutos de comparecencias, se respondían las preguntas que senadores quisieran hacer respecto al contenido de la comparecencia. Luego, en una urna transparente, cuyo contenido no conocíamos los aspirantes, había preguntas que previamente habían formulado la sociedad civil y el panel de expertos. Así que después de haber contestado las preguntas del Senado, se tomaba una pregunta ante la vista de ese panel de expertos y el aspirante debía responderla públicamente. Todas las comparecencias se pueden ver en YouTube.

Después de escuchar todas las comparecencias, el panel de expertos hizo al final una lista no vinculante de 25 candidatos, para que de estas recomendaciones, el Senado pudiera hacer sus propuestas. La participación de la sociedad fue bastante directa, además las personas interesadas pudieron seguir el proceso, lo cual me parece muy valioso en aras de la transparencia y el acceso a la información. Y finalmente, una vez que el Senado hizo su propuesta de la integración del nuevo pleno, se envió para la aprobación del Presidente de la República. Hubo la intervención de dos poderes en todo este proceso: Legislativo y Ejecutivo.

A raíz de esta reforma constitucional, se dota al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de nuevas obligaciones en la materia. Tenemos un camino recorrido desde 1977, cuando la Constitución establecía solamente que el derecho a la información deberá de estar garantizado por el Estado, pero no decía ni quién, ni cómo. Finalmente este 7 de febrero de 2014, se promulgó una nueva reforma constitucional.

Algunos de los cambios principales de esta reforma son:

1. Mismo nivel de exigencia en acceso a la información y protección de datos personales en todos los rincones del país. Esto es una cuestión importante, ya que había una Ley Federal, pero cada estado tenía sus propios estándares.
2. Ampliación del catálogo de los sujetos obligados. Antes solamente era sujeto obligado el Poder Ejecutivo y ahora serán también el poder Legislativo y Judicial. Excepto la Suprema Corte, todo el resto del poder judicial es sujeto obligado. También son sujetos obligados los organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). Tenemos facultad de atracción para los órganos garantes de los estados de la república y podemos fungir como revisores de las decisiones. Otros sujetos obligados son los sindicatos. Esto es bastante interesante, sobre todo que todos ustedes conocer la realidad mexicana. Los partidos políticos son obligados con los mismos estándares de transparencia, así como fideicomisos, fondos públicos y en

general cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos. Todo esto viene a significar un cambio trascendental para el régimen de acceso a la información en el Estado mexicano.

3. Independencia como organismo constitucional autónomo. Al IFAI se le otorga autonomía constitucional; ahora será la máxima autoridad del derecho de acceso a la información. No habrá otra instancia, el IFAI es última instancia.
4. La posibilidad de tener legitimación para interponer controversias y acciones de inconstitucionalidad contra leyes que se estime que afectan el derecho de acceso o la protección de datos personales.

Les comento gustosamente que hace poco llegamos al millón de solicitudes de información acumulado desde el 2003 a la fecha. Y durante este pleno estamos resolviendo aproximadamente 180 recursos semanales.

¿Por qué contar con un organismo especializado en derecho de acceso a la información y en protección de datos personales -en nuestro caso y bajo nuestra realidad histórica- diferente a una Comisión Nacional de Derechos Humanos? De acuerdo a nuestra Constitución, somos el único órgano de velar por este derecho de acceso a la información. Cuando al ciudadano no se le otorga la información o no se le da de la manera que el ciudadano estima, puede recurrir al IFAI, que tiene independencia operativa y también presupuestaria.

En muchos casos se declara la inexistencia de la información, luego llega el recurso con nosotros y en el 46% de los casos, la información aparece como una cuestión “milagrosa”.

En cuanto al monitoreo y promoción del derecho de acceso a la información, el IFAI realiza las siguientes actividades:

- Uniformidad de la información. Es bien importante que la gente identifique un solo estándar para donde puede encontrar este apartado de transparencia, que en las páginas electrónicas aparezca en el mismo lugar para que no se confunda la gente. También buscamos que las mismas obligaciones estén en los mismos formatos para que sea de ágil consulta.
- Capacitación a funcionarios públicos. Esto es importante para la generación de la cultura de transparencia desde el funcionario público y es una responsabilidad que las autoridades, por lo tanto hay que decirle a la gente cómo se utilizan los recursos públicos. Pero para que esto sea un círculo virtuoso, es necesario llevar a cabo una capacitación de los ciudadanos y la gente en general. El ciudadano tiene que saber a qué tiene derecho, cómo le repercute en su vida diaria, para que finalmente esto sea haga la práctica y genere un sistema de transparencia.

- Recepción de recursos en caso de negación de información. El ciudadano puede tener la certeza de que si el funcionario público no le cumple, puede acudir a IFAI a interponer un recurso a través de un sistema informático. En México no se necesita acreditar para qué quieres la información, no se necesita ser un ciudadano nacional y no se requiere utilizar nombre y apellidos, puede utilizarse un pseudónimo.
- Monitoreo del sistema de transparencia, a través de la generación de indicadores y reportes. También tenemos un rol de capacitación. Todo esto viene a generar mayor certidumbre en las labores que estamos haciendo, no solamente de la integración del pleno del IFAI.

El IFAI es un organismo autónomo donde las decisiones se toman de manera colegiada. Cada uno de los Comisionados tiene una estructura de la ponencia, quien proyecta los recursos y los pone a consideración del pleno. Anteriormente no se tenía poder sancionatorio, solamente se aplicaba la Ley de Responsabilidades del Servidor Público. Ahora que se ha aprobado la reforma constitucional, se tendrán que generar tres leyes generales para señalar todas las particularidades. Los legisladores tendrán hasta el 7 de febrero del 2015 para hacerlo. Dichas leyes serían: la Ley General de Acceso a la Información, Ley General de Protección de Datos Personales y la Ley General de Archivos. No se puede contestar de manera adecuada y rápida si no se tiene una correcta organización de los archivos.

Como una de sus atribuciones, se ha puesto a disposición de los sujetos obligados sistemas electrónicos que les permita agilizar los procedimientos de acceso a la información. El solicitante puede realizar una solicitud ya sea de manera manual o a través de los sistemas electrónico. También se han generado lineamientos para establecer un estándar para que la entrega de la información sea uniforme. Asimismo se han establecido criterios del pleno para que las autoridades sepan que las resoluciones no se resuelven de manera arbitraria, lo cual es muy importante. Finalmente realizamos acciones de capacitación presencial y a distancia que nos ha funcionado bastante bien.

Las resoluciones, ya lo decíamos, serán definitivas, inatacables y les quisiera comentar que a pesar de que no tenemos sanciones, hemos tenido un alto nivel de cumplimiento de las decisiones del IFAI. Al momento estamos alrededor del 99% del cumplimiento. Hasta ahora este camino que llevamos de más de 12 años, se ha permeado en el servicio público y generalmente no tenemos que recurrir a la Secretaría de la Función Pública a establecer responsabilidades.

En cuanto al número de solicitudes de información, en este año llevamos más de 87,000. Durante todo el 2013 se recibieron más de 147,000, mientras que hemos resuelto más de 4,000 recursos de revisión en este año únicamente. Los sectores que más realizan solicitudes son el académico, empresarial, gubernamental y medios de comunicación. Es interesante que al inicio, eran los medios los que más realizaban solicitudes y ahora han sido rebasados por otros sectores.

En cuanto al género, alrededor del 59% de las solicitudes provienen de hombres y 41% son mujeres.

Tenemos diferentes medios informáticos, el INFOMEX, el portal de obligaciones de transparencia, etc. El Portal de Transparencia del Ejecutivo de la República ha tenido más de 102 millones de visitas. En cuanto a la gente que está buscando información, si se tiene la conciencia que va a estar la información en una página de Internet, a todas las autoridades les disminuyen las solicitudes de información.

Contamos con diferentes materiales de promoción y utilizamos diferentes procesos, foros y premios como herramientas colaterales para promover el derecho de acceso a la información.

La supervisión de sujetos obligados, se incrementó con la reforma, serán mucho más a los que tendremos que supervisar, como ya les había comentado previamente. Tenemos diferentes fracciones, cada autoridad sabe exactamente la información que debe de tener disponible, hay responsabilidades diferenciadas con esta reforma.

Y finalmente quisiera mencionar nuestro reto principal: que la gente sepa y tenga certeza que el organismo les va a resolver, y no solo eso, sino que se resuelve de una manera pública y de cara a la sociedad. Tenemos muchos retos, sabemos que el camino es largo, sabemos que tenemos 12 años y nos falta mucho más por avanzar. Sin embargo, llevamos ya un buen camino recorrido, por ejemplo con la integración del pleno, el cual se realizó haciendo uso de un procedimiento público, incluso la selección presidencial fue en una sesión pública por primera vez.

La judicialización de los casos es verdaderamente un obstáculo para el acceso a la información pública, porque los tiempos del sistema de justicia son muy lentos y en cuanto a materia de acceso a la información, una información que no es oportuna deja de tener interés y relevancia.

Jaime Mauricio Campos

Comisionado, Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador



La Ley de Acceso a la Información Pública está vigente en El Salvador desde el 11 de mayo de 2011; poco más de 3 años. Sin embargo, la creación del órgano garante fue recién hasta el 23 de febrero del 2013. Encontramos, como comisionados y comisionadas con un trabajo ya recorrido, porque la Ley prevé el sistema de Unidades de Acceso a la Información Pública en cada uno de los entes obligados, que comenzaron a recibir solicitudes de acceso a la información desde hace 2 años. Sin embargo, ante la negación o declaración de inexistencia de la información, como no se tenía un órgano especializado para resolver esas controversias, el solicitante acudía a dirimir las controversias, en amparo a la salas de lo constitucional de la Suprema Corte de Justicia.

La judicialización de los casos es verdaderamente un obstáculo para el acceso a la información pública, porque los tiempos del sistema de justicia son muy lentos y en cuanto a materia de acceso a la información, una información que no es oportuna deja de tener interés y relevancia.

En cuanto al sistema de elección de los comisionados, hay cinco sectores de la sociedad civil que hacen propuestas a la Presidencia de la República. En nuestro país no hay ninguna intervención del órgano legislativo, únicamente del ejecutivo. Sin embargo hay cinco sectores de la sociedad civil que participan en un sistema de elección interno: periodistas, sindicatos, empresa privada, academia, universidades y organizaciones profesionales. Durante esta fase de participación ciudadana, que es transparente y participativa, se

nombra una terna que es enviada a la Presidencia de la República para que el Presidente elija a uno de los miembros como comisionado propietario y hace lo mismo con otra terna para la elección del comisionado suplente.

En El Salvador, a diferencia de lo que ocurre en México, la Constitución de la República no expresa el reconocimiento del derecho de acceso a la información. La sala de lo constitucional ha dicho que es un derecho implícito que deriva de la libertad de expresión y derecho de petición. Nosotros anhelamos que como país, pudiéramos contar con esta autonomía constitucional como recientemente sucedió en México. Se está caminando bastante en estos tres años de implementación de la Ley. La sala de lo constitucional ha comenzado a pronunciarse sobre el carácter de derecho fundamental del acceso a la información pública. Podemos considerar que el derecho de acceso ha tenido un boom, ya que en nuestro país el ejercicio de este derecho es muy novedoso aún.

La estructura institucional, creada por la Ley de Acceso a la Información Pública, hace una suerte de doble instancia administrativa, ya que cada ente obligado tiene el deber de nombrar a un Oficial de Información que es quién dirige la Unidad de Información Pública. Entre los entes obligados están todos los órganos del Estado, a nivel ejecutivo, a nivel judicial y legislativo, también las sociedades de economía mixta. La Ley establece también como sujetos obligados a personas privadas, naturales o morales, que puedan tener información pública en su poder. La Sala de lo Constitucional ha ordenado a la Asamblea Legislativa que en la Ley de Partidos Políticos también se incluya un componente de transparencia y acceso a la información pública. Luego están como entes obligados las municipalidades y todo el órgano ejecutivo. A nivel de segunda instancia está el Instituto, integrado por 5 comisionados, siguiendo la idea de la Ley Modelo de tener un número impar de comisionados.

En cuanto a las procedimientos de acceso a la información pública, la solicitud puede hacerla cualquier ciudadano, ya sea de manera escrita, verbal o electrónica, directamente al Oficial de Información de la institución pública. En las mesas se discutía bastante, cuando por ejemplo un periodista hace una solicitud de información a un Departamento de Comunicaciones de una institución. Muchas veces la entrega de esa información, de carácter periodístico, puede ser más fácil y más rápida si se pide en la Unidad de Comunicaciones. Sin embargo, en El Salvador se está utilizando más la Ley de Acceso a la Información Pública porque se establecen los plazos de respuesta. El plazo de respuesta desde que se presenta la solicitud de acceso es de 10 días hábiles como máximo, si la información ha sido generada en los últimos 5 años. Si la información es anterior a 5 años, la Ley prevé un máximo de 20 días hábiles para la entrega de la información. En casos complejos, que esté debidamente justificado, hay la posibilidad de una prórroga de hasta 5 días hábiles. La falta de respuesta en el plazo que determina la Ley, habilita al particular para que pueda acudir al Instituto, para que éste pueda revisar si la información no entregada es de carácter público, reservado o confidencial. El incumplimiento también es objeto de un proceso sancionatorio. Entre las respuestas que puede emitir un Oficial de

Información está el acceder a la información, denegar el acceso, en cuyo caso debe justificar su resolución y dar las razones por la que está reservando la información, o que se declare inexistente la información. Para una institución pública en muchas ocasiones resulta más barato y más sencillo decir que esa información no existe.

Entre las principales atribuciones del Instituto de Acceso a la Información Pública (IPAI) están:

1. Garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información pública;
2. Garantizar la protección de datos personales; y
3. Dictar los lineamientos en materia de archivística.

En materia de acceso a la información pública, nosotros conocemos mediante recursos de apelación aquellos casos donde la información no ha sido entregada a los particulares. También tenemos competencia para conceder procedimientos administrativos sancionatorios y conocer de las faltas de respuesta. Somos competentes para resolver controversias de clasificación y desclasificación de información reservada. De acuerdo a nuestra Ley, cada institución pública, a través de su Oficial de Información, debe elaborar un índice de información reservada. Cada institución pública tiene autonomía e independencia para clasificar la información que ellos han generado y determinar qué es reservado y que no es reservado. La Ley establece que deben de enviar cada 6 meses del índice actualizado al Instituto. En principio, el Instituto no tiene la facultad de desclasificar esa información sino hasta que se inicia el procedimiento de acceso a la información pública y llega en recurso de apelación promovido por el ciudadano. Tenemos la facultad de dictar medidas cautelares durante los procedimientos administrativos y sancionatorios de acceso a la información pública. También realizamos funciones de carácter preventivo de divulgación y sensibilización de la Ley.

Brevemente les comentaré el procedimiento de apelación ante el Instituto. A la fecha tenemos 250 casos que han sido resueltos, la gran mayoría en procedimientos de apelación. Una de las críticas que nosotros hacemos a nuestra propia Ley: si bien es cierto que somos 5 comisionados, la Ley establece que cuando se admite una apelación, se designa a un comisionado ponente; este comisionado ponente se va a encargar de elaborar el proyecto de resolución y llevar la instrucción del procedimiento. Dicho comisionado no tiene voto, quienes votan son los 4 comisionados restantes. El ponente, por disposición de la Ley queda excluido, ya que ha instruido el procedimiento y tiene capacidades para recaudar prueba. Como él toma un rol de una especie de fiscal, no tiene voto en la resolución final; la cual es votada por los restantes 4 comisionados.

Cuando un ciudadano o particular no está de acuerdo con la resolución del Oficial de Información porque le ha denegado la entrega de información o ha declarado inexistente la misma, tiene 5 días hábiles para presentar su recurso de apelación. Lo

puede hacer ya sea directamente ante la Unidad de Acceso a la Información Pública de la institución que le denegó la información, o puede presentar su recurso ante el Instituto de Acceso a la Información Pública. La Ley establece una serie de requisitos muy básicos para que se presente la apelación. Una vez que el Instituto hace el examen de admisibilidad y se admite el recurso, se designa al comisionado ponente o instructor. Hay 15 días hábiles para realizar la instrucción del procedimiento, que básicamente consiste en recabar algún tipo de prueba que se necesite.

La autoridad demandada tiene que rendir un informe en los primeros 7 días después de que ha sido admitido el recurso de apelación. Nosotros como una buena práctica, y gracias a lo que conocimos en el Consejo para la Transparencia de Chile, hemos instaurado una audiencia que hemos llamado avenimiento. Muchas veces la información no se entrega por un malentendido, o porque no se había especificado qué tipo de información se necesitaba, y si existía dentro de la institución. En un 60% de los casos, hemos logrado que la información sea entregada en esta audiencia de avenimiento sin necesidad de llegar a una resolución final o definitiva. La Ley no prevé esta audiencia de avenimiento, porque esta es una creación del Instituto. Sin embargo, en un caso en que la información no se entregue, la Ley prevé que se tiene que dar una audiencia oral. En esta audiencia las partes tienen que aportar la prueba.

Como ya se sabe, por el principio de máxima publicidad o divulgación, la carga de la prueba la tiene el ente obligado para que acredite porqué razón la información es reservada o es declarada confidencial. Una vez que se celebra la audiencia oral, la Ley establece que el Instituto tiene 3 días hábiles para resolver el caso. Es digno de mencionar que la Ley establece el silencio administrativo positivo. Es decir que si el Instituto no resuelve dentro de esos 3 días siguientes, se entenderá por ministerio de ley, que se considerará revocada la resolución del oficial de información. Esta es una de las grandes bondades de la ley pro-ciudadano. Aunque esto nos obliga a nosotros también como institución a fundamentar aquellas decisiones finales cuando se trata de una información reservada o confidencial.

Y finalmente, la resolución que pronuncie el Instituto puede ser objeto de recurso de revocatoria promovido por particular, o bien el ente obligado. La Ley establece un plazo de 3 días hábiles después de emitida la resolución final para que se interponga un recurso de revocatoria que va a decidir el propio Instituto, y establece que el particular, en caso de que esté inconforme con la decisión del Instituto, tiene habilitada la vía contenciosa administrativa ante la Corte Suprema de Justicia.

Lo que lamentablemente ha ocurrido en nuestro país, es que a pesar de la disposición de la Ley, la Sala de lo Contencioso ha admitido recursos, pero promovidos por los entes obligados. Y ya tenemos 3 casos que son emblemáticos y que envían un mal mensaje a la población, porque prácticamente cualquier servidor público se va a refugiar en la Sala de lo Contencioso para denegar el acceso a la información pública. Este es uno de los desafíos que se nos plantean hoy en día, y estamos a la expectativa de cómo se irá resolviendo.

...en el modelo canadiense, la Comisión de Información tiene la habilidad de iniciar sus propias investigaciones, aunque no se reciba una queja sobre alguna solicitud de divulgación de información. Si hay cuestiones sistémicas que están causando preocupación dentro de la administración en cuanto al régimen de acceso a la información, se investiga.

Suzanne Legault

Comisionada, Oficina del Comisionado de Información, Canadá



Para mi presentación, me concentré en el modelo actual de supervisión, pero les voy a dar una pequeña reseña de lo que ha sucedido en Canadá. La Ley de Acceso a la Información en Canadá entró en vigencia en 1982, pero le tomó un año entrar en vigencia completamente, porque el gobierno se preparó un año para su implementación. Creo que hay mucho que se puede aprender del modelo canadiense en relación a la implementación de la Ley, sin embargo,

debo decir que la Ley canadiense podríamos decir que es “la abuela” de las leyes de acceso a la información. En muchos casos es una mujer muy sabia y con gran experiencia, pues tiene mucho tiempo de existencia, pero también es un poco necia, terca y ha decidido que realmente no quiere evolucionar con el tiempo. Hemos encontrado que nuestra Ley, en muchos casos, no se ha mantenido al día con la mayoría de los desarrollos tecnológicos. Esta es la mejor metáfora para explicar de manera sencilla cómo ha sido nuestra Ley.

Otra cosa es interesante, es que Canadá es una federación conformada por provincias y territorios y cada uno de ellos tiene leyes de acceso a la información individuales. Entonces cuando en la Oficina del Comisionado vemos el tema de acceso a información, estamos hablando a nivel federal. A mí me toca tratar con instituciones federales como Defensa Nacional, Policía Federal, centros de salud federales, etc. Pero dentro de nuestra esfera de acción, no vemos universidades u otras instituciones municipales, porque eso se maneja a nivel local, municipal o de provincia. Entonces realmente a mí me corresponde ver asuntos de importancia fede-

ral o nacional, no de nivel local. Esta es una diferencia significativa con otras leyes de acceso a la información diferentes países.

Una de las características de la Ley en Canadá es que no tiene una definición muy amplia en cuanto a qué organismos se consideran entes obligados. La Ley menciona una lista de las instituciones que son obligadas y son más o menos 260 a nivel federal. Notablemente, los tribunales no están sujetos a nuestra legislación, como tampoco el parlamento y los senadores, los partidos políticos, los congresistas y nuestras instituciones políticas. De hecho, la Oficina del Comisionado peleó contra el Gobierno Federal más o menos 10 años al respecto, y la decisión final fue que las oficinas de los ministros tampoco están cubiertas por la Ley.

No todo es terrible, ni oscuro; hay ciertos elementos del modelo canadiense que vale la pena rescatar. En 1997 uno de los tribunales decidió que el propósito general del acceso a la información y de esta legislación particular, es instituir la democracia, asegurándose que los ciudadanos tengan acceso a la oportunidad de participar de manera significativa en el proceso en que los políticos y burócratas tienen que rendir cuentas a los ciudadanos. Esta fue una decisión de los tribunales en Canadá que establece la importancia de la Ley. El pronunciamiento más reciente fue en 2010, cuando la Corte Suprema de Canadá, reconoció que el acceso a la información en Canadá es un derecho constitucional derivado de la libertad de expresión.

Bajo la Ley de Acceso a la Información, en Canadá existen dos instancias o niveles de revisión. Si alguien solicita información en un departamento o institución y no está satisfecho con la respuesta que recibe, entonces puede presentar una queja ante mi oficina que es el Comisionado para el Derecho de Acceso a la Información. Si después de esto, no quedan conformes con la decisión tomada, entonces pueden acudir al Tribunal Federal.

La Oficina del Comisionado de la Información en Canadá fue creada por la Ley y tiene un presupuesto aproximado de 10 millones de dólares. Cuenta con un personal aproximado de 80 personas trabajando de manera permanente. La posición del Comisionado es lo que nosotros conocemos en Canadá como un Agente del Parlamento. Sólo hay 7 Agentes del Parlamento en Canadá. Otros Agentes son el Comisionado de Privacidad, el Auditor General, entre otros. Es interesante resaltar que Canadá es uno de los únicos lugares en el mundo, donde la persona responsable de la protección de información personal es una entidad completamente separada del acceso a la información pública. Un Agente del Parlamento es independiente del ejecutivo, usualmente son guardianes sobre el gobierno y cuentan con facultades de supervisión y rendición de cuentas. Yo, como Comisionada de Información, soy nombrada por el Gobernador en consejo, después de consultas con los jefes de partidos reconocidos por el Senado y la Cámara de los Comunes. El nombramiento es aprobado mediante una resolución de ambas cámaras o ramas legislativas. Como parte del proceso, yo tenía que comparecer ante el Senado y el Congreso y me

hicieron preguntas a nivel público por varias horas, antes de que la mayoría (2/3 partes) votara a favor de mi nombramiento. En mi caso, mi nombramiento se dio por decisión unánime, lo cual es muy positivo. Creo que se daña la credibilidad de la institución y del Comisionado si no hay realmente un voto unánime para el nombramiento de mi puesto. El mandato es por un periodo de siete años que se puede renovar una sola vez. El salario es igual al de un juez del tribunal federal. Como Comisionada, presento mis informes anuales y le rindo cuentas de mi gestión al senado. Mi mandato sólo puede ser revocado por un motivo válido que el Gobernador en consejo debe presentar ante ambas cámaras legislativas. En 30 años, nunca ha sucedido que el Comisionado de Información haya sido removido del puesto.

Como Comisionada, estoy libre de influencia política en el ejercicio de mi mandato. Algunas de las maneras en las que evitamos conflictos de interés en Canadá son las siguientes:

1. Al ser Miembro del Parlamento, no se nos permite ejercer cualquier otro cargo u otra función;
2. Tenemos que hacer una declaración anual de todos nuestros activos, propiedades y bienes, así como de los de nuestros parientes. Dicha declaración se hace de manera confidencial.
3. Cada vez que se inicia una investigación, se debe verificar que ninguna de las personas involucradas, tenga conflicto de interés en el caso. En nuestro sistema de gestión de casos tenemos que registrar que no existe conflicto de interés, antes de poder ver los documentos o poder abordar el caso a fondo.

El presupuesto de la Oficina del Comisionado de Información es establecido por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo. Como Comisionada, cuento con total autonomía para ejercer dicho presupuesto. También tengo un contingente de abogados que trabajan para nosotros, que son independientes del gobierno, para ayudarnos en nuestros litigios.

Como Comisionada de Información ejerzo la función de Ombudsman, es decir el modelo de acceso a la información en Canadá, es similar al de la Procuraduría de Derechos Humanos. A diferencia de los colegas de El Salvador, México y otros países en el mundo, el Comisionado en Canadá no tiene facultad de decretar decisiones jurídicamente vinculantes. Lo que hacemos es presentar recomendaciones a las entidades gubernamentales, después de haber concluido una investigación. Otra diferencia importante es que yo soy la única Comisionada de Información; no tengo otros compañeros que me ayuden cuando hay cuestiones difíciles.

Además de la facultad para dar recomendaciones, tengo facultades de intrusión, facultad para designar testigos, obligarlos a comparecer y declarar bajo juramento. Puedo también examinar todos los archivos que son presentados y entrar a cualquier institución gubernamental sin notificación previa. Estas facultades me han

sido atribuidas por ley. Sin embargo, no las utilizo frecuentemente, ya que generalmente se tiene la cooperación de los distintos entes gubernamentales sin ejercer facultades de manera agresiva. En Canadá, aunque no se especifica en la Ley lo que sucedería es que si yo abusara estas facultades, se pueden revisar en un tribunal federal.

Otra cuestión que es interesante en el modelo canadiense, es que como Comisionada, tengo la habilidad de iniciar mis propias investigaciones. Aunque no se reciba una queja sobre alguna solicitud de divulgación de información, yo puedo decidir que hay algunas cuestiones sistémicas que están causando preocupación dentro de la administración en cuanto al régimen de acceso a la información. Si se tiene la creencia, o hay evidencia de que existe algún problema en cuanto a acceso a la información, yo puedo iniciar mi propia investigación. Esto ha sido extraordinariamente útil y considero que esto es uno de los roles más importantes que tenemos.

El trabajo que hemos realizado ha sido exitoso, ya que el 99% de nuestros casos se resuelven con mediación y persuasión. Así mismo, las recomendaciones que emitimos son respetadas en la mayoría de las instancias.

Si las recomendaciones de la Comisionada de Información no son acatadas, la Comisionada puede, con el consentimiento del solicitante, llevar el caso ante el Tribunal Federal. Si el solicitante no está satisfecho con el veredicto de la Comisionada de Información, el solicitante puede, por cuenta propia, llevar a la entidad gubernamental ante el Tribunal. Tenemos una obligación legal positiva de buscar representación de todas las partes involucradas en una solicitud de acceso a la información, y esto incluye terceras partes, compañías, cuya información está ubicada dentro de la institución gubernamental, ellos tienen que ser notificados, y tenemos que buscar su representación antes de la divulgación.

Los terceros que no están de acuerdo con la decisión de la entidad de divulgar cierta información pueden acudir a los tribunales. La Comisionada de Información siempre puede solicitar el permiso del tribunal para intervenir. El Tribunal Federal examina la decisión de la entidad, no las recomendaciones de la Comisionada de Información. Si el Tribunal determina que el responsable máximo de una entidad no estaba autorizado a denegar la divulgación, él puede ordenar que los registros, o partes de los mismos, sean divulgados.

Nosotros hacemos nuestras investigaciones bajo estricta confidencialidad, No podemos divulgar información como parte de nuestra investigación. Y eso es para asegurar que haya protección de la información que recibimos y que debemos revisar. Otra cosa que yo creo que es importante en Canadá, es que la clasificación de los documentos (confidenciales, secretos, incluso cuando estamos hablando de documentos de altos niveles de seguridad) no tiene ninguna implicación para nuestra revisión, por lo que puedo revisar y recomendar la divulgación de documentos altamente clasificados.

La Ley no prevé sanciones para los funcionarios públicos que omiten atender una solicitud, pero los empleados públicos deben adherirse a un código de valores y ética, en virtud del cual pueden ser objeto de sanciones disciplinarias que pueden ir hasta su despido. Los delitos tipificados por la Ley están descritos en los artículos 67 y 67.1, donde se indica en detalle que ninguna persona deberá: Obstruir la labor de la Comisionada de Información. Obstruir el derecho de acceso a la información destruyendo, mutilando o alterando un registro, ocultando un registro o haciendo que otra persona obstruya el derecho de acceso.

El mandato de la Comisionada del Acceso a la Información en Canadá, no incluye educación, capacitación, consultoría o auditoría. Existe una agencia del gobierno central que es responsable de la administración de la ley de acceso a la información en el gobierno, y es su responsabilidad que exista la capacitación y de asegurar que haya gestión adecuada de la información y divulgación adecuada de la información solicitada.

La Ley exige que la Comisionada de Información investigue todas las quejas válidas recibidas. Las investigaciones deben llevarse a cabo de manera exhaustiva, imparcial y en privado. La Comisionada de Información examina los registros relacionados con las solicitudes. Algunos expedientes contienen unas cuantas páginas, mientras que otros contienen miles de páginas, la Ley no establece ningún plazo para concluir las investigaciones. El plazo promedio para resolver una queja es de 90 días (contados desde la fecha de asignación de un investigador) -que incluye un examen completo de todos los registros en cuestión.

Rápidamente les quiero comentar el número de solicitudes y quejas que recibimos. Hay más o menos 100,000 solicitudes en las 260 instituciones que son cubiertas por Ley, sin contar las solicitudes que se hacen a nivel provincial y municipal. Del total de las solicitudes, el 40% viene del público y general y 20% vienen de negocios y periodistas. Tenemos más o menos 200,000 quejas al año.

Las 5 exenciones más frecuentes en los últimos 5 años en Canadá son: información personal, defensa, relaciones internacionales, gobierno, investigación de las fuerzas policiales e información de terceras partes que es sensible en cuestiones de patentes, etc. La seguridad nacional, los asuntos internacionales y la defensa representaron 17% de las quejas en inventario en 2013-2014. Otros dos grandes grupos de quejas fueron contra la Agencia de Administración Tributaria (13%) y la Corporación de Radio y Televisión de Canadá (8%). Conjuntamente estos tres grupos representan 38% del inventario de quejas.

Ahora, la seguridad nacional ha avanzado mucho en lo que se refiere al derecho de acceso a la información. Como Comisionada, cuento con la facultad de examinar todos los documentos de seguridad nacional. Un número de restringido de investigadores también pueden investigar estos expedientes, ya que les puedo delegar la autoridad para hacerlo. Estos investigadores deben ser personal especialmente designado y pasar por un proceso de capacitación especial para poder revisar do-

cumentos altamente secretos y sensibles. En mi oficina tenemos una sala segura especialmente diseñada para poder revisar estos documentos. Nosotros sólo revisamos documentos físicos (en papel) para protegerlo de cualquier hackeo. Los documentos que se consideran con una clasificación más alta y son más secretos, se revisan en el sitio y no se sacan. En los casos más complejos y específicos, se consulta a expertos en seguridad nacional para el asesoramiento y apoyo en el proceso de revisión

Como conclusión, quisiera mencionar que la vigilancia es crucial para las funciones de un régimen de acceso a la información. Se ha acumulado una vasta experiencia en todo el mundo. El sistema canadiense ofrece una amplia gama de modelos de cumplimiento. Es de crucial importancia para el modelo de Ombudsman que sea aceptado por todas las ramas del gobierno y entidades del ámbito ejecutivo, legislativo y judicial. Si las leyes de acceso no están bien diseñadas, su aplicación será ineficaz. Se debe amalgamar un gobierno transparente con el acceso a la información para promover una cultura de apertura.

La usabilidad es el nuevo desafío
de la información pública; qué
tan útil a mis necesidades es la
información como usuario...

Alejandro Ferreiro

Consejero

Consejo para la Transparencia, Chile



Un órgano garante ¿Para qué? Entre otras cosas para que la Ley no sea únicamente palabra bonita, porque necesitamos que esto sea un poco más que eso. El inicio de la Ley de Transparencia en Chile se asocia al año 2008 cuando se dicta la ley y 2009 cuando entra en vigencia. Pero hubo una ley de transparencia del año 1999, que languideció esencialmente en la falta de aplicación concreta. Sólo unos pocos casos fueron a la corte, no había órgano garante y no había cultura de parte de la administración de que los tiempos habían cambiado. Para todos los involucrados en los temas de transparencia, esta fue básicamente una ley fracasada y el tema se mantuvo pendiente. Una de las grandes diferencias entre la ley de 1999 y la ley del 2008, fue que esta última contaba con un órgano garante, el Consejo para la Transparencia. La función esencial del Consejo, además de dirimir las controversias entre los solicitantes de información y los órganos de la administración que la negaban, era promover una cultura de transparencia que incluyera actividades adicionales a la resolución de conflictos. Por tanto, para explicar por qué una ley pasa del papel a la práctica, es necesario mencionar la existencia de un órgano que promueve su efectivo cumplimiento.

¿Qué hace el Consejo para la Transparencia en Chile? ¿Cuáles son sus funciones principales?

Tenemos una consagración indirecta a nivel constitucional, del principio de transparencia. La Constitución señala que ciertos actos y resoluciones de la administración del Estado son públicos, pero no establece necesariamente de manera directa el derecho de acceso a

la información como otras constituciones lo hacen. Este derecho, reconocido a través de la Ley del año 2008, establece también procedimientos y sanciones legales y contempla la existencia de un órgano garante, cuestión que fue muy debatida y discutida antes de entrar en vigor la Ley. El gobierno de entonces no estaba muy convencido, luego el gobierno de la presidenta Bachelet, del 2006 en adelante, si se comprometió con esto y finalmente se aprobó la creación del Consejo para la Transparencia.

Este organismo es una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica propia, con atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la Ley, promueve la transparencia en la función pública, fiscaliza el cumplimiento de las normas de transparencia activa (la publicación en los sitios electrónicos de cierta información) y resuelve esencialmente los conflictos de derecho de acceso a la información cuando no se entrega la información pedida. Además tiene funciones de estudio, capacitación y promoción.

¿Cómo está compuesto este consejo?

La Ley Modelo habla de un número impar de consejeros. Nosotros tenemos la peculiaridad que somos 4 consejeros. ¿Por qué? Porque el proyecto de ley inicialmente eran 5 pero uno de ellos era nombrado por el Presidente de la República y los otros 4 con acuerdo del Senado. Entonces, ¿cuál era la expectativa? Que el gobierno iba a tener acceso probablemente a dos de los aprobados por el Senado, más el nombrado directamente, con lo cual iba a tener mayoría el gobierno. En consecuencia el Parlamento dijo “no”, ya que no se puede tener una incidencia del gobierno para designar a la mayoría del consejo de manera directa. Por tanto, se decidió eliminar el consejero nombrado por el Presidente y ahora sólo son cuatro consejeros, que deben ser aprobados por dos tercios del Senado. De esta manera se obliga a un acuerdo político amplio, de modo que estos cuatro consejeros sean representativos de todo el espectro político representado en el Parlamento.

Hay un director general que es reclutado a través de un proceso de selección del esquema de la alta dirección pública. Es decir, un concurso público con transparencia donde pueden participar todos. También existe un conjunto de direcciones que reflejan las actividades del Consejo:

- Dirección Jurídica que se encarga básicamente de procesar las controversias en torno al derecho de acceso a la información y asesora normativamente al Consejo;
- Dirección de Fiscalización que revisa que se cumpla la Ley, promueve la transparencia activa y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por el Consejo en derecho de acceso;
- Dirección de Estudios; que se encarga de evaluar el avance de la Ley. Nosotros desarrollamos encuestas regularmente y estudios nacionales de transparencia, una encuesta a los funcionarios públicos, un estudio específico que se llama el del “cliente oculto” que hemos también trabajado por otros países de la

región con la idea de evaluar efectivamente que le pasa a un ciudadano cuando quiere pedir información y por tanto corregir o intentar corregir las barreras de acceso efectivas que se le atraviesan a esa persona que busca información;

- Dirección de Operaciones y Sistemas Informáticos; y
- Dirección de Administración y Finanzas.

¿Cuál es nuestra misión?

Lo que hemos definido internamente nuestra calificación estratégica, “existimos para promover y cooperar la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile”. No es solamente resolver casos, ni aplicar sanciones, sino tratar de avanzar en un camino largo y difícil de cambiar una cultura. En la tradición latinoamericana, la información era propiedad del soberano y el soberano era el rey. La información era de los gobernantes y los ciudadanos no teníamos derecho a aquello. Si el soberano así lo estimaba, por gracia, nos concedía acceso parcial a esa información, sólo en la medida que él quisiera, porque el dueño era él.

El gran cambio cultural es reconocer en la práctica que la información es propiedad de los ciudadanos y que las autoridades y gobernantes la administran en nombre de los ciudadanos. Esto se dice fácil, pero la transición cultural no es simple, toma tiempo y es compleja. Pero en el Consejo para la Transparencia, para eso estamos, para intentar avanzar en esa dirección. Tenemos facultades normativas, lo que es bastante excepcional en el contexto chileno, podemos dictar instrucciones de cumplimiento obligatorio para la administración respecto de materias esenciales al cumplimiento de la ley. Tenemos también funciones de promoción, de capacitación, de difusión de información, conducimos campañas de opinión pública; todo esto en función de los recursos que tengamos, por lo que el presupuesto no siempre es suficiente lo que queremos hacer. Finalmente, resolvemos casos y aplicamos sanciones. Hemos dictado instrucciones de carácter general sobre estas materias: la existencia de enlaces, recepción de reclamaciones, transparencia activa, costos de reproducción, definición de documentos de carácter secreto o reservado y procedimiento administrativo de acceso a la información pública. Tenemos potestad normativa de cumplimiento obligatorio para la administración y emitimos recomendaciones al parlamento y al Presidente de la República para advertir sobre falencias en la Ley. Dichas recomendaciones son sólo mejores prácticas, sin efecto vinculante. Sólo nos pronunciamos con respecto a la identificación de brechas que pueden ser y deben ser corregidas, y su implementación ya depende del Congreso y del Presidente de la República, pero dejamos constancia de las debilidades que observamos del funcionamiento actual de la Ley.

Hicimos una campaña el año pasado y por primera vez pudimos llegar a televisión abierta, que como ustedes saben que es muy cara y logramos el presupuesto suficiente para poder hacerlo. Esto habla bien del gobierno, que nos ha apoyado en este esfuerzo para implementar esta cultura de transparencia. Además de la televisión,

hubo una serie de publicidades en el metro. La idea era decirle a la gente “usted tiene derecho a la información” y asociarlo a los temas de interés ciudadano. La evidencia muestra que a la gente le importan los temas de salud, educación y vivienda; y que es posible hacer una conexión concreta entre sus inquietudes y la información necesaria para ejercer bien sus derechos. Por tanto utilizamos ejemplos muy concretos, reales y prácticos para generar mayor arraigo en la gente sobre esta ley como herramienta para resolver sus temas cotidianos.

Tenemos un rol promotor que tiene que ver con la capacitación. Contamos con un programa que se llama Educa Transparencia, que ofrece cursos online abiertos al público. Así la gente puede ir aprendiendo, avanzando a su propio ritmo y después se le aplica un test, un examen para ver si aprobó la materia. Estos son cursos que están disponibles y por tanto quien quiera tener alguna colaboración con el consejo para acceder a este material. Esta estrategia nos permite alcanzar de manera más eficiente y costeable a todos los rincones de Chile. Hemos hecho también otros cursos con el patrocinio del propio gobierno. El gobierno nos ha pasado el rol de capacitar en temas de transparencia y probidad administrativa a toda la administración pública chilena.

En cuanto al rol de resolución de controversias, nosotros llevamos resueltas en estos seis años de vigencia de la Ley, aproximadamente 8,700 casos, de un total de cerca de 250,000 solicitudes presentadas a los órganos de la administración del Estado. La jurisdicción la competencia del Consejo abarca la administración central y los municipios, pero no a los demás órganos constitucionales autónomos, tampoco tenemos competencia sobre el poder judicial, ni sobre el Parlamento, la Corte Constitucional, la Contraloría, el Ministerio Público, el Banco Central, etc. Los ministerios, servicios y municipalidades sí están bajo la órbita de nuestras competencias exclusivas. De los 8,700 casos resueltos, cerca de 400 han ido a las cortes. Es decir, los órganos de la administración inconformes con la resolución que los obligaba a entregar la información, han recurrido a los tribunales. En los tribunales, hemos tenido en general apoyo, que ha sido favorable para el Consejo. Aproximadamente el 85% de los casos ha sido resuelto confirmando la decisión del Consejo para la Transparencia; pero hay un 15% que nos duele, en donde hemos perdido y nos han revocado ciertas decisiones. Probablemente la más dolorosa, que no fue producto de una corte, sino del Tribunal Constitucional, tiene que ver con los correos electrónicos, que de acuerdo al Tribunal son considerados una correspondencia privada inviolable y solamente a través de una ley especial, que no sería la Ley de Transparencia, se puede definir la modalidad de caso en que puede abrirse esta correspondencia por un tercero distinto del emisor y el receptor del correo. A mí me cuesta explicar esto en otras latitudes, porque creo que somos el único país del mundo con esta visión restrictiva del secreto de los correos electrónicos.

Fiscalizamos el cumplimiento de esta Ley pero también ayudamos a que otros organismos se fiscalicen. Les entregamos un módulo por Internet a los municipios, para que ellos evalúen si están cumpliendo con las obligaciones de transparencia activa.

Hemos tenido acuerdos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para crear un módulo de gestión de transparencia a nivel municipal, porque son los que menos recursos tienen y los que menos interés han tenido en cumplir correctamente con la ley, por lo que han requerido un cierto apoyo por parte del Consejo.

Hemos implementado el Portal de Transparencia del Estado de Chile, al estilo de lo que existe también en México (el Infomex), donde el usuario puede acceder la información de la administración del Estado y todas las solicitudes a la administración pueden ser presentadas. Hoy día las solicitudes de información como los amparos, es decir las reclamaciones ante el Consejo, pueden ser por vía electrónica, lo que facilita y expedita la reclamación cuando la respuesta no es satisfactoria.

Hemos aplicado sumarios y sanciones; hay aproximadamente 130 sumarios abiertos, 80 sumarios finalizados, 50 sanciones con multa. Por esta razón, hay muchos alcaldes que no nos quieren mucho. Sin embargo, la sanción a un alcalde tiene mucho impacto, especialmente en la prensa regional. En mi experiencia, a largo plazo esto sirve, ya que aquellas municipalidades sancionadas tienden a ser las que están mejor evaluadas en la revisión siguiente. Es decir se aprende, lamentablemente a veces con un golpe en la cabeza, pero al final la transparencia tiende a prevalecer cuando se logra ponerle diente sancionador a los incumplimientos de la Ley.

Hemos detectado que los temas que a la gente más les importan son salud, educación, vivienda y justicia. Hemos tratado de trabajar específicamente con esos ministerios para ver de qué forma ponernos a disposición de la gente, esta información pública de mejor manera. Buscamos que la información sea más amigable y transformar la información disponible en información realmente útil. En total llevamos aproximadamente 250,000 solicitudes de información y este número va creciendo.

¿Cuál es el nivel de cumplimiento en transparencia activa?

La transparencia activa se refiere a la obligación de publicar un conjunto de información que la Ley establece en los portales electrónicos. Nosotros medimos regularmente y publicamos comparativamente los estándares de cumplimiento:

- Los órganos de la administración del Estado y la administración central muestran un 96% de cumplimiento;
- Los hospitales públicos tienen 93% de cumplimiento;
- Las universidades, que inicialmente fueron muy reticentes porque decían que no se les aplicaba la ley, finalmente se han ido sometiendo en un 85%;
- Las municipalidades todavía en niveles más bien muy bajos;
- Ciertas fundaciones 94% ; y
- Empresas públicas 78%.

Cuando hay brechas, se obliga a cumplir y si no se cumple, entonces se aplican sanciones.

Mirando hacia adelante, los desafíos que nos quedan, el gran tema para nosotros, son los archivos, tanto físicos como electrónicos. El tema del presente y del pasado es el archivo. Aunque el tema del futuro es ¿qué va a pasar con la información contenida en nuevos dispositivos electrónicos? ¿Es información pública lo que aparece en WhatsApp? ¿Lo que aparece en Twitter o inclusive las nuevas tecnologías que puedan aparecer mañana? El gran reto es ¿cómo captamos los nuevos soportes tecnológicos donde queda registrada la información pública, en un contexto de ley que está pensada en lógica documental física? Así que los archivos y el registro de información son un gran desafío tanto para la documentación pasada, como para la documentación futura.

En cuanto a la protección de datos personales, nosotros en Chile tenemos una muy mala Ley de Datos Personales. El gobierno presentó un proyecto de ley al Parlamento, en donde quiere que en el Consejo de Transparencia nos hagamos cargo del tema. Nosotros tenemos bastante miedo porque sentimos que hacernos cargo de esto puede terminar destruyendo el tema de acceso a la información porque esto es una carga de trabajo muy alta. Aunque hemos aprendido algunas cosas del IFAI, hemos visto algunas cosas en Inglaterra, estamos concientes de que esto es un tema que hay que verlo con cuidado. No es lo mismo protección de datos que transparencia o datos abiertos.

La información pública que sirve, hay que medirla desde el interés del receptor de la información y no desde la comodidad del emisor de la información. Tenemos que hacer un esfuerzo por pasar de la información del PDF a la información en lógica de usuario. La usabilidad es el nuevo desafío de la información pública. Aunque el internet nos puede ayudar mucho, tenemos que pasar la información en formato realmente utilizable. De ahí viene todo el debate sobre la usabilidad de la información, la pertinencia y qué tan útil a mis necesidades es la información como usuario. Durante mucho tiempo nos hemos acostumbrado a entregar la información que teníamos disponible y con eso cumplíamos con la obligación. El nuevo desafío, la nueva meta es entregar aquella información que el ciudadano quiere y por lo tanto empatizar efectivamente con el usuario de la información pública que es quien finalmente la recibe y la usa.

El Procurador de los Derechos Humanos ha estado insistiendo constantemente en que el tema de acceso va vinculado no sólo al otorgamiento la información, sino al efecto que produce en materia de derechos humanos...

Jorge Mario Andrino

Secretario General

Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala



El día de ayer, la Secretaria Ejecutiva de Acceso a la Información del Procurador de los Derechos Humanos hizo una serie de referencias en materia de lo que el Procurador ha hecho en su actividad desde que se aprobó la ley en el 2008 en Guatemala. Hemos conocido un poco a raíz de estos dos días. Esta mañana fue muy interesante conocer lo que Mario Fuentes Destarac comentaba sobre algunos procesos de reforma y algunos temas que van vinculados a esta autoridad

superior en materia de acceso información. Ayer el otro ponente nacional en materia de los entes reguladores, el Lic. Gaitán mencionaba algunos antecedentes de las reformas legislativas que se estaban proponiendo algunas para crear instituciones nuevas como los comisionados en El Salvador, en Chile, la misma Comisión en México y también iniciativas para el fortalecimiento de la Institución del Procurador, ya que también existe ese modelo a nivel institucional de otros países, donde por ser una entidad que protege los derechos humanos y ser el acceso a la información un derecho humano cae dentro de sus facultades.

Más que hablar en general sobre la Institución del Procurador, me voy a permitir hacer balance entre lo que significa la labor de ésta y las comisiones de información pública dentro del Estado. En primera instancia quisiera hacer la explicación que esta situación de una comisión de información pública tiene tres estratos muy fundamentales. En el caso de Guatemala, como ustedes conocen, la legislación se decantó por nombrar al Procurador de los Derechos Humanos como autoridad reguladora. Los antecedentes para esta decisión:

- Desde la ley específica del procurador, cuando se crea en 1987, se le da la función de la revisión de la administración pública;
- la referencia constitucional del Ombudsman en Guatemala.

La legitimidad de este rol, viene de ser un delegado del Congreso de la República. Aunque se hace la muy clara especificidad de que es una función totalmente independiente y autónoma, existe un vínculo, ya que el procurador debe hacer rendición de cuentas hacia el organismo legislativo.

Este es un rol político en el sentido de que para ejercer sus funciones, necesariamente debe contar con una coordinación de todo el Estado, ciudadanos, medios de comunicación y entidades públicas. Esto denota que es un rol de mucha intermediación. Es también a su vez un rol muy técnico, porque requiere conocimiento del tema de acceso a la información, archivos, protección de datos. Ha sido muy enriquecedor conocer las experiencias de Canadá, Chile, México, El Salvador y otros países que en algunas cosas van muy delante de Guatemala que está tratando de tomar algunos modelos a seguir de ese proceso y esperemos que este foro contribuya a ello.

La ruta de cumplimiento que debe de tener una comisión de información debe partir de los elementos de principios y luego alcanzar o hacer una estrategia. Después trazar un método de objetivos y generar una estrategia, para luego obtener recursos para alcanzar ejes de operatividad. Esto es lo que implica una implementación exitosa. Bien lo decía hoy uno de los ponentes nacionales, que nuestra legislación es rica y es amplia en cuanto a los elementos de regulación de acceso y su penalización o criminalización. Sin embargo, aún nos hace falta en otros temas, y la implementación de estos mecanismos es lo que parece una agenda pendiente aun cuando tenemos toda la intencionalidad desde la Institución del Procurador. Así entonces principios habrán muchísimos y aquí podemos encontrar mucha legislación que va orientada hacia ello, muchos elementos doctrinarios también, pero en general los principios de la optimización institucional para alcanzar esa verificación que se requiere de una autoridad pasan por un principio de efectividad, transparencia, legalidad y sencillez. Esto es lo que le pediríamos a cada sujeto obligado, desde la autoridad reguladora, en materia de acceso. Ya quisiéramos tener esa facultad de Canadá, por ejemplo, que tiene similar Ombudsman, pero que tenga esa facultad sancionatoria o de requerimientos como lo tiene un juez.

Hablamos de estos objetivos fundamentales: para qué nos sirve el tema de acceso a la información y qué es lo que la autoridad reguladora en cualquier país debe ser. Estos son los postulados que actualmente la Institución del Procurador persigue en aras de vincular este tema, del rol de la autoridad hacia el Estado. En primera instancia, hablamos de una construcción de la democracia. Ya hemos escuchado los comentarios alrededor del mundo, sobre los antecedentes de una cultura de secretividad que ha habido. Definitivamente estos roles promueven la construcción de una democracia, además la transparencia de la ejecución de recursos que es fundamental. Cada vez más, los Estados están obligados a generar transparencia y de alguna forma la verifi-

cación de la calidad del gasto que se pueda desarrollar, que es parte del proceso de la transparencia. Esto denota un desarrollo solidario porque la sociedad en general, por medio de la veeduría social, alcanza a tener una participación muy activa.

En el caso guatemalteco es muy notorio cómo organizaciones de sociedad, ciudadanos y medios de comunicación se suman constantemente de alguna manera a exigir que los procesos de transparencia y de acceso a la información se puedan dar. La Institución del Procurador busca ese mecanismo como un objetivo de vinculación hacia la sociedad guatemalteca. Por supuesto, lo más importante es que a cada persona que solicite información y le sea negada, se les pueda garantizar ese derecho al acceso a la información.

Para eso el Procurador ha trazado una serie de estrategias, en primera instancia un procedimiento de comunicación y de colaboración. La Ley no le otorga al Procurador una fuerza tan coercitiva. Por esto, hemos preferido un proceso que implica platicar con las autoridades, darles capacitación y explicación en algunos términos. También se han creado e implementado indicadores de cumplimiento y de gestión que orientan a las unidades de los sujetos para alcanzar el cumplimiento y otorgar la información solicitada por los ciudadanos. Con todas estas estrategias queremos fomentar la comunicación y colaboración y evitar conflictos. No queremos ser los malos, aunque a veces nos toca, pero esencialmente buscamos inicialmente la colaboración y también un proceso de educación que reoriente hacia una cultura de transparencia y de paz.

El Procurador ha estado insistiendo constantemente en que el tema de acceso va vinculado no sólo al otorgamiento la información, sino al efecto que produce en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el hecho de conocer que no hay una ejecución presupuestaria en un Ministerio de Educación o de Salud, que sí tienen disponibilidad de recursos, pero que debido a problemas operativos, estos recursos no alcanzan a llegar a áreas o lugares. También buscamos por supuesto que exista una supervisión y evaluación de los mecanismos de cumplimiento. A pesar de que se busca la colaboración, si al hacer la verificación, existe incumplimiento, habrá que tomar las medidas pertinentes. Esto es uno de los aspectos más importantes de estas autoridades responsables del acceso a la información en general en cualquier país. Algo que en Guatemala nos hace falta un poco, son los aspectos de responsabilidad y sanción, ya que la norma general no le concede al Procurador una facultad sancionatoria directa.

Sin embargo, en este último año hemos sido muy eficientes en trasladar a distintos órganos contralores y rectores algunos problemas que se han dado, cuando ya se han terminado todos los mecanismos administrativos. Esperaríamos que los órganos como la Contraloría y el Ministerio Público, cuando sea necesario, y cuando se requiera por alguna evidencia muy clara, puedan actuar en base a la ley. Aunque quizá la más importante, es la participación ciudadana y la sociedad civil en su rol activo. El Procurador busca incentivar a ese ciudadano para que pueda pronunciarse

y pueda decir cuando en algún momento requiere información y esa información no le llega, o ya sea en el ejercicio de un habeas data o en información pública de oficio que por mandato de ley las entidades deben tener.

Ya que hablamos de recursos, hemos hecho esfuerzos extraordinarios por alcanzar una etapa de implementación a partir del año 2012, porque el tema de acceso estaba muy disminuido, precisamente por la falta de recursos. Hablamos de una obligación legal de un financiamiento hacia la Institución del Procurador. Esta obligación hace más de cinco años no se cumple, por allí hablamos de que quizá valga la pena una acción del organismo legislativo para el cumplimiento de esta norma. Lo que es claro es la necesidad de un presupuesto efectivo para instituciones como la del Procurador de los Derechos Humanos. Como se ha visto, en otros países es absolutamente indispensable contar con una partida presupuestal para lograr tener un buen funcionamiento. A pesar de la situación, hemos contado con algunos aspectos de cooperación y de desarrollo de algunos temas como el ejemplo del día de hoy, con la participación y cooperación de la OEA y del gobierno de Canadá, para poder hacer incidencia en el país sobre estos temas, recursos técnicos -no solo una buena Ley-, los aspectos jurídicos, no sólo el fortalecimiento de una autoridad como la del Procurador a nivel institucional sino también capacitación técnica para los sujetos obligados y para el personal que ejecuta cada una de las estrategias fundamentales del proceso.

Los ejes funcionales de este mecanismo de acceso a la información, van concatenado con otros temas que ya han sido discutidos. Hablábamos con algunos amigos chilenos, y comentaban que hay que hacer modificaciones a sus leyes de archivos, sin embargo nosotros no tenemos ni siquiera una ley de archivo. Hablando con los amigos mexicanos acerca de la protección de datos personales y como eso ha evolucionado, comentábamos que Guatemala tampoco contempla una legislación específica. Nuestra Ley de Acceso le da la facultad a la autoridad reguladora para que pueda hacer un poquito de esos temas dentro de la misma Ley, pero el acceso a la información concatena la protección de esos datos sensibles y personales y derivado de ello necesariamente se debe contar con la institucionalización de la información y con archivos ordenados.

Ya lo decía el Consejero del Consejo de Transparencia en Chile, que el tema de archivos no sólo se refiere a los temas físicos; tenemos aquí muchísima información que puede ser histórica inclusive, que no se conserva sino los archivos electrónicos. Hoy por hoy las tecnologías han superado esa información y han alcanzado el último de los ejes que entiendo es la concatenación de cada uno de estos elementos, desde el acceso a la información hasta alcanzar un gobierno abierto. Con el apoyo de esas tecnologías de información, podamos tener a disposición de la población cada uno de los aspectos del gobierno abierto. Y que en un futuro, lo que signifique para los sujetos obligados sea nada más una facilitación de algunos aspectos que quizá sean mínimos. Por supuesto nada de eso se alcanza si no contamos con una voluntad y decisión política de quienes están en un mecanismo de poder público y poder po-

lítico, que promueva aspectos como la aprobación de las leyes que nos hacen falta para lograr estas metas, como el otorgamiento de recursos como el presupuesto a la Institución del Procurador.



Ceremonia de Clausura

Dante Negro

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA

193

Claudia López David

Procuradora de los Derechos Humanos en funciones, Guatemala

197

Gracias a todos ustedes, nos vamos muy contentos. Creemos que la tarea, por lo menos dentro del marco de este taller ha sido cumplida. Aún tenemos muchos retos por delante y quiero que sepan que la OEA, a través del Departamento de Derecho Internacional los acompaña en este esfuerzo y estaremos ahí para caminar junto con ustedes...

Dante Negro

Director, Departamento
de Derecho Internacional, OEA



Quiero aprovechar la presencia de la Dra. Claudia López para que en nombre del Departamento de Derecho Internacional, transmita el agradecimiento al Señor Procurador de los Derechos Humanos por todo el apoyo que recibimos desde que se originó la idea de poder celebrar un taller aquí en Guatemala.

Agradecer también de manera especial a Jorge Mario Andrino y a todo su equipo, que fueron nuestro punto de contacto, porque este ha sido un esfuerzo conjunto. Reitero el agradecimiento a todo el personal de apoyo que ha colaborado durante los días de la duración del taller. Realmente nos hemos sentido acompañados y respaldados durante todo el proceso, y eso es realmente valioso.

A Miriam Domínguez, nuestra maestra de ceremonias, gracias porque nos ha conducido excepcionalmente, de una manera muy fina y muy atenta. Su excelente participación nos ha ayudado mucho porque nos ha permitido algo que siempre es un reto: poder hacer las cosas puntualmente, empezándolas y terminándolas a tiempo a fin de cumplir con la agenda de trabajo propuesta.

Quiero agradecer a todos nuestros invitados, tanto nacionales como internacionales. No quiero individualizar porque me tomaría mucho tiempo, pero les doy gracias, porque sabemos que contamos con su apoyo tanto institucional como personal. Yo sé que reservar el tiempo en sus agendas implica un gran esfuerzo, tiempo y sacrificios que tenemos que hacer para poder estar reunidos y poder contribuir de una manera efectiva en lograr los resultados que nos estamos proponiendo.

A todos los moderadores que han estado aquí en la mesa, nuestros facilitadores y relatores de los grupos de trabajo que han cumplido una labor excepcional porque sin ellos, no tendríamos las conclusiones, que buscamos puedan ser conocidas, revisadas y que contribuyan de alguna manera a una mayor accesibilidad a la información en este país.

Gracias nuevamente a todos ustedes, nos vamos muy contentos. Creemos que la tarea, por lo menos dentro del marco de este taller ha sido cumplida. Aún tenemos muchos retos por delante y quiero que sepan que la OEA, a través del Departamento de Derecho Internacional los acompaña en este esfuerzo y estaremos ahí para caminar junto con ustedes.

Esperamos que ustedes puedan replicar todos los aprendizajes de este taller en sus respectivos trabajos y que también estas sean herramientas útiles para que ustedes puedan desempeñarse muchísimo mejor de lo que ya lo hacen...

Claudia López David

Procuradora de los Derechos Humanos
en funciones, Guatemala



Muy buenas tardes. Me imagino que estarán agotados después de esta ardua jornada de trabajo pero estoy segura se llevarán muchos conocimientos y habrán podido aprovechar las mejores prácticas de los distintos países por parte de las personas que vinieron a representarles.

Quiero agradecer a Dante Negro, quien me acompaña en la mesa principal, el haber hecho realidad este taller. Extiendo el agradecimiento a su equipo de trabajo: Magaly McLean, Jaime Moreno-Valle y Martha Ramos.

Muchas gracias, por su excelente labor durante la duración de este taller. Así mismo quiero darle las gracias al Secretario General de la PDH al Lic. Jorge Mario Andrino, quien con todo su entusiasmo presentó la propuesta de esta actividad. Me uno al agradecimiento de Dante Negro a nuestra moderadora, que logró mantener los tiempos programados durante el taller.

Muchas gracias a todas las personas que vinieron de los distintos países porque sabemos que todos tienen agendas muy ocupadas y tomarse el tiempo para desplazarse, dejando los trabajos y las familias, siempre se torna difícil. Así que muchísimas gracias por habernos acompañado y haber dado seguimiento a esta actividad.

A los participantes Guatemaltecos, también les agradezco su participación y su entusiasmo. Esperamos que ustedes puedan replicar todos los aprendizajes de este taller en sus respectivos trabajos y que también estas sean herramientas útiles para que ustedes puedan desempeñarse muchísimo mejor de lo que ya lo hacen.

Muchas gracias a todo el equipo de la PDH que estuvo colaborando; a los camarógrafos y personal de apoyo.

Muchas gracias.



Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones y medidas que podrían ser implementadas en Guatemala que contribuirían al perfeccionamiento de la normativa y gestión en materia de acceso a la información pública. Estas recomendaciones son el resultado del trabajo de funcionarios de alto nivel provenientes de sectores relacionados con el acceso a la información y la gestión pública, expertos –nacionales e internacionales–, representantes del sector académico y de la sociedad civil, elaboradas en el marco del Encuentro de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH).

Este Encuentro de Alto Nivel se dividió en cuatro módulos definidos a partir del contenido de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (Ley Modelo), aprobada por la Asamblea General de la OEA en junio de 2010 y su correspondiente Guía de Implementación. A saber: el principio de máxima publicidad; el régimen de excepciones e imparto en la carga de la prueba; los aspectos procesales; el régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal y la labor de las comisiones de información pública y otros entes gubernamentales.

Cada módulo contó con dos componentes: paneles de expertos nacionales e internacionales y mesas de trabajo integradas por los participantes durante las cuales se analizaron, discutieron y consensuaron las recomendaciones y conclusiones que a continuación se presentan.

En cada mesa de trabajo, los participantes analizaron, discutieron e intercambiaron experiencias y conocimientos sobre el tema tratado y elaboraron propuestas concretas dirigidas a enriquecer el marco jurídico guatemalteco, empleando como uno de los referentes la Ley Modelo y la Ley Acceso a la Información Pública de Guatemala, Decreto Número 57-2008 de fecha 23 de septiembre de 2008 (Ley).

Las recomendaciones y sugerencias aquí expuestas son aplicables tanto a la aplicación de dicha Ley y a su reglamentación, como a esfuerzos futuros que apunten al perfeccionamiento del marco jurídico y de gestión de información pública.

Los participantes en este Encuentro relevaron la importancia de **circular ampliamente estas recomendaciones, en especial, para enriquecer el debate de reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública.**

Derecho de Acceso a la Información

- Desarrollar los mecanismos para que, a pesar de la desigualdad que existe en Guatemala, toda la población esté en posibilidades de ejercer su derecho de acceso a la información pública.
- Promover medidas y acciones legales y de otra naturaleza que aseguren que toda información sea pública, observando las disposiciones constitucionales.
- Conciliar, conceptual y operativamente, el acceso a la información pública como derecho humano y el derecho de petición.
- Contemplar la posibilidad de realizar solicitudes anónimas como un mecanismo de protección al solicitante de información por cualquier represalia que pueda derivarse del ejercicio de ese derecho, un estímulo a su ejercicio efectivo y un elemento en el combate eliminar del factor de temor que podría existir.
- Diseñar formatos amigables que faciliten la presentación de solicitudes de acceso a la información pública.

Principio de Máxima Publicidad: diseminación proactiva y registros

- Analizar a profundidad los elementos culturales que impidan la máxima publicidad a fin de combatir la cultura de opacidad, el secretismo y la falta de transparencia.
- Fomentar la diseminación proactiva en las entidades públicas mediante la expedición de lineamientos claros y precisos.
- Prever la obligación de las municipalidades de publicar proactivamente las políticas de industria y proyectos extractivos, así como las políticas públicas.

Oficial de Información

- Poner en marcha un programa de sensibilización y capacitación en materia de manejo y entrega de información en todos los niveles jerárquicos, reforzando el mandato de los oficiales de información.

- Promover la capacitación del personal de las Unidades de Información Pública de cada entidad de ser necesario mediante la creación de un instituto o entidad que tenga a su cargo los programas de capacitación.
- Empezar acciones que otorguen a los oficiales de información de mayor autonomía funcional y presupuestaria para que sean menos vulnerables a cambios discrecionales de sus instituciones y/o influencias políticas.
- Desconcentrar las Unidades de Información Pública para facilitar el acceso a ellas y evitar que solamente se existan en la capital.

Régimen de excepciones

- Establecer criterios claros y bien definidos que faciliten la clasificación de información que será integrada al régimen de excepciones, partiendo del principio de que toda información pública debe ser entregada y de la relevancia de fundamentarlas en los estándares establecidos en la ley.
- Aclarar el contenido y alcances de los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Acceso a la Información Pública que se refieren a los límites del derecho de acceso a la información y a la información confidencial tomando en cuenta la primacía del principio de máxima publicidad.
- Promulgar una ley de seguridad nacional que desarrolle con precisión el régimen de excepciones que será incluido bajo esa categoría.
- Aclarar, en la Ley o en el reglamento, el concepto y alcance de los términos datos sensibles y datos personales.
- Capacitar a los funcionarios públicos sobre el alcance y limitaciones del régimen de excepciones establecido en la Ley de acceso a la Información Pública, incluyendo su obligación de no averiguar las razones que tienen los usuarios para solicitar la información ni el uso que harán de la misma, medida que de no existir contribuiría a preservar un régimen de opacidad.
- Requerir a las instituciones públicas que ante una denegatoria de información motiven su decisión, incluyendo en sus resoluciones la prueba del daño.
- Autorizar al ente regulador a que pueda revisar el contenido de la información que las instituciones públicas deseen mantener reservada como mecanismo para evitar el abuso de poder y garantice un régimen de excepciones congruente con la normativa vigente.

Régimen de Responsabilidad Civil o Penal

- Adoptar un enfoque preventivo más que punitivo, incorporando mecanismos transversales de control en materia de promoción de la transparencia, de rendición de cuentas y de protección del derecho de acceso a la información.

- Capacitar e informar a los funcionarios públicos sobre las consecuencias y la responsabilidad en que podrían incurrir por incumplir la Ley.
- Distinguir entre la responsabilidad civil y penal que corresponde al oficial de información, a sus superiores jerárquicos y a la institución.
- Establecer con mayor claridad cuál es la autoridad responsable por la entrega de la información en los casos en que un funcionario o institución incumpla las disposiciones legales vigentes.
- Prever sanciones más allá del régimen administrativo para los funcionarios que incumplan la Ley.
- Emplear los tipos penales vigentes para enmarcar las conductas contrarias a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Establecer un convenio o relaciones de coordinación estrechas con el Ministerio Público a fin de asegurar la persecución penal de las infracciones a la Ley.
- Prever la posibilidad de presentar denuncias anónimas contra los funcionarios que nieguen información pública no incluida en el régimen de excepciones

Medidas de Promoción y Cumplimiento

- Realizar campañas de difusión y socialización de la ley a fin de que los usuarios conozcan sus normas, procedimientos, mecanismos y la autoridad encargada de asegurar y verificar su cumplimiento.
- Poner en práctica programas de capacitación dirigidos a líderes y lideresas comunales sobre los alcances, normas y procedimientos establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Promover y fortalecer la puesta en práctica de mecanismos que faciliten el control ciudadano.
- Asegurar que la autoridad reguladora coordine con otras instituciones la respuesta inmediata a los posibles problemas en el acceso a la información pública.
- Establecer la obligación de la autoridad reguladora de publicar manuales de operación que faciliten la aplicación de la Ley.
- Promover, paralelamente al trabajo de la autoridad supervisora/reguladora, la obligación de que los sujetos obligados auto determinen su nivel de cumplimiento con la Ley.
- Instar a la PDH a organizar un taller enfocado en la Ley de Acceso a la Información Pública para las autoridades superiores, cuya asistencia al taller sea indelegable.

Aclarar que la responsabilidad de capacitación recae sobre el sujeto obligado, no sobre la PDH.

Difusión y concientización

- Traducir la Ley de Acceso a la Información en los idiomas maternos de las comunidades indígenas.
- Impulsar y estimular la diseminación de las normas y acciones que posibilitan el acceso a la información pública en distintas lenguas, particularmente indígenas, a fin de contribuir a alcanzar un acceso más equitativo a la información pública.
- Realizar campañas masivas lideradas por el Estado dirigidas a difundir la Ley, sensibilizar y empoderar a la población sobre la importancia de ejercer el derecho de acceso a la información pública.
- Diseñar y diseminar manuales dirigidos a facilitar al usuario su comprensión sobre el uso efectivo de la normativa vigente.

Régimen de sanciones

- Crear un régimen de sanciones más estricto.
- Revisar el régimen de sanciones ya que presenta ambigüedades y poca especificidad en el tiempo y en su forma de aplicación.
- Prever la posibilidad de que la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de la Ley pueda imponer sanciones.
- Implementar políticas que refuercen las sanciones que se aplican por el incumplimiento de la ley.
- Inhabilitar a quienes incumplan la Ley de Acceso a la Información Pública a ocupar cargos públicos tomando en cuenta que ese incumplimiento implica también una violación a normas constitucionales.
- Considerar la posibilidad de delegar en la PDH la obligación de vigilar el cumplimiento de la Ley y de fomentar la coordinación con órganos relacionados con instituciones para sancionar como la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).
- Capacitar a las autoridades de cada institución para la correcta aplicación de sanciones, incluyendo el uso de cursos en línea.
- Instar a la PDH a expedir manuales de conducta dirigidos a los servidores públicos.

Gestión de la Información

- Aprobar una Ley de Archivos que sea aplicable a todas las instituciones públicas.
- Uniformar y mejorar la integración y control de archivos, así como la sistematización de documentos públicos.

Aspectos Procesales

- Prever la obligación de la autoridad pública de remitir las solicitudes a otras instituciones cuando no sea competente o no posea la información que se le solicita dentro de un plazo muy corto, de ser viable el mismo día en que recibe la solicitud.
- Simplificar los procedimientos para la declaración de violación de los derechos humanos de acceso a la información.
- Establecer disposiciones que eviten que los recursos de revisión sean resueltos por la misma autoridad que niega la información para evitar que la misma institución sea juez y parte, y considerar la posibilidad de dar audiencias a terceros interesados tales como la PDH o la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) dentro de esos procesos.
- Establecer un procedimiento judicial expedito ante la negativa de entrega de información pública tomando en cuenta que el recurso de amparo es un proceso lento y complicado o en su lugar, promover las acciones que sean necesarias para que los recursos de amparo sean resueltos de manera más expedita.
- Incorporar claramente el procedimiento para el desahogo de solicitudes que se establece en el capítulo III de la Ley Modelo, referente a las solicitudes de información, la forma de acceso, las responsabilidades de los sujetos obligados y el oficial de información y los avisos al solicitante.

Comisiones de Información Pública y otros entes gubernamentales

- Procurar evitar la creación de nuevas estructuras organizativas que tengan a su cargo la promoción de la efectiva aplicación de la Ley tomando en cuenta que la PDH podría desempeñar esa función.
- Considerar la posibilidad de robustecer a la PDH a través de la asignación de recursos económicos que a mediano y largo plazo contribuyan a su fortalecimiento, a su autonomía y coadyuven en el desempeño de su rol como garante y promotor de la Ley.
- Procurar que la PDH como órgano regulador, al igual que la COPRET, cuente con una partida específica para lo cual sería necesario propiciar las gestiones necesarias tanto a nivel del órgano Ejecutivo como Legislativo.

- Impulsar desde la PDH un rol más proactivo que afirme su posicionamiento e independencia de posibles influencias políticas.
- Examinar la posibilidad de incluir en los planes operativos de la PDH y de la Comisión de los Derechos Humanos una reestructuración que les permita asumir mejor sus atribuciones como órgano garante y presentarlos al Congreso de la República.
- Respalidar medidas y acciones que permitan a las UIP tener una mayor jerarquía dependiendo directamente del Despacho Superior o vice despacho de la PDH.
- Considerar la posibilidad de crear un Instituto de Acceso a la Información con autoridad para resolver recursos de apelación externa y capacidad de sancionar a los sujetos obligados cuando así se requiera.
- Exhortar a la PDH a firmar convenios con sus pares internacionales y otras instituciones afines para promover la colaboración y el intercambio de experiencias y mejores prácticas, incluyendo entre otros al IFAI y a la OEA.

Reglamentación de la Ley

- Examinar la posibilidad de reglamentar la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Exhortar a la PDH a cumplir un rol proactivo en el proceso de aprobación de la reglamentación de la Ley.
- Incluir en la reglamentación de la Ley la definición de la autoridad que estará a encargada de velar por el cumplimiento e implementación de esta normativa.
- Involucrar a la sociedad en el proceso de reglamentación y/o reforma, fortalecimiento y perfeccionamiento de la Ley de Acceso a la información.

Acciones de Inconstitucionalidad

- Revisar la legislación vigente con miras a asegurar su compatibilidad con la Ley de Acceso a la Información mediante la presentación de acciones de inconstitucionalidad contra las leyes que afecten el derecho a acceder a información pública o bien, mediante las reformas necesarias.

Disposiciones transitorias

- Implementar las disposiciones transitorias y finales contenidas en los artículos 68 y siguientes de la Ley que se refieren a la creación de unidades de información tomando en consideración que la Ley fue sancionada desde el 23 de septiembre de 2008 y que la temporalidad de esas disposiciones está circunscrita a la necesidad de otorgar a la Administración plazos razonables para implementar la reestructuración que ellas requieren.

Anexo

Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la OEA

(Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información Coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General)

Recordando

Que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Declaración de Nuevo León, establecieron su compromiso de proporcionar los marcos jurídicos necesarios para garantizar el derecho al acceso a la información;

Que la Asamblea General de la OEA encomendó al Departamento de Derecho Internacional, mediante su resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) la elaboración de un proyecto de Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía para su implementación con la colaboración del Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, con la cooperación de los Estados Miembros, la sociedad civil y otros expertos, para servir como modelo de reforma en el hemisferio, y

Reafirmando

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular el artículo 13 sobre la Libertad de Pensamiento y de Expresión;

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

El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Claude Reyes v. Chile*, que reconoció formalmente el derecho de acceso a la información como parte del derecho fundamental a la libertad de expresión;

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

Las “Recomendaciones de Acceso a la Información” elaboradas por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, en coordinación con los órganos, agencias y entidades del sistema interamericano, la sociedad civil, los expertos de los Estados Miembros y el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente;

Los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

La Declaración de Atlanta y el Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información del Centro Carter, y

Destacando

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 órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio;

Que el derecho de acceso a la información está basado en el principio de máxima divulgación de la información;

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

Que aun 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, que provean 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 impongan a los órganos públicos la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa;

Que toda persona deberá tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción al 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 intencionalmente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas establecidas en la presente Ley deberá estar sujeta a sanción; y

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

[Estado Miembro] aprueba la siguiente:

Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la OEA

I. Definiciones, Alcance y Derecho de Acceso e interpretación

Definiciones

1. En la presente Ley, salvo que el contexto requiera lo contrario:
 - a) “Altos Funcionarios” se refiere a cualquier funcionario dentro de una autoridad pública cuyo salario anual total exceda [USD\$100.000];
 - b) “Autoridad Pública” se refiere a cualquier autoridad gubernamental y a las organizaciones privadas comprendidas en el Artículo 3 de esta Ley;
 - 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;
 - d) “Información” se refiere a cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública;
 - e) “Información Personal” se refiere a información relacionada a una persona viva y a través de la cual se puede identificar a esa persona viva;
 - f) “Oficial de Información” se refiere al individuo o individuos designados por la autoridad pública de conformidad con los Artículos 30 y 31 de esta Ley;
 - 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
 - h) “Terceros Interesados” se refiere a las personas que tienen un interés directo en impedir la divulgación de información que han proporcionado en forma voluntaria a una autoridad pública, ya sea porque dicha divulgación afecta su privacidad o sus intereses comerciales.

Alcance y Finalidad

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.

3. La presente Ley se aplica a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Todos estos órganos deberán tener su información disponible de acuerdo a lo previsto en la presente ley.

Comentario: el término beneficios públicos no debe ser interpretado ampliamente, de manera tal de comprender dentro del término todo beneficio financiero recibido del Gobierno.

4. En caso de cualquier inconsistencia, esta Ley prevalecerá sobre cualquier otra ley.

Comentario: Sin perjuicio que la Ley Modelo no contiene una disposición que comprenda dentro de su ámbito de aplicación a aquella información en posesión de empresas privadas que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, se hace notar que algunos Estados, entre ellos Sudáfrica, han adoptado este enfoque.

Derecho de Acceso a la Información

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:
 - 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.
6. El solicitante no será sancionado, castigado o procesado por el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- (1) El Oficial de Información deberá hacer esfuerzos razonables para ayudar al solicitante en relación con la solicitud, responder a la solicitud de forma precisa y completa y, de conformidad con la reglamentación aplicable, facilitar el acceso oportuno a los documentos en el formato solicitado.
 - (2) La Comisión de Información deberá hacer esfuerzos razonables para ayudar al solicitante en relación con un recurso de apelación interpuesto ante una negativa de divulgación de información.

Interpretación

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.

II. Medidas para promover la apertura

Adopción de Esquemas de Publicación

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:
- a) la entrada en vigor de la presente Ley; o
 - b) del establecimiento de la autoridad pública en cuestión.
- (2) El Esquema de Publicación deberá establecer:
- a) las clases de documentos que la autoridad publicará de manera proactiva; y
 - b) la forma en la cual publicará dichos documentos.
- (3) Al adoptar un Esquema de Publicación, una autoridad pública deberá tomar en consideración el interés público:
- 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 solicitudes de información.

(4) Toda autoridad pública deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Aprobación de Esquemas de Publicación

9. (1) Al aprobar un esquema de publicación, la Comisión de Información podrá establecer que dicha aprobación caducará en una fecha específica.

(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 como podrá enmendar el esquema para obtener su aprobación.

(3) La Comisión de Información podrá retirar su aprobación a un esquema de publicación dando [seis] meses de aviso y fundamentando su decisión.

(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.

Esquemas de Publicación Modelo

10. (1) La Comisión de Información podrá adoptar o aprobar esquemas de publicación modelo para distintas clases de autoridades públicas.

(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.

(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.

Clases de Información Clave

11. (1) Las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública son las siguientes:

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 de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones;
- 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;
- 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;
- 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;
- m) un Registro de Solicitudes y divulgaciones, de conformidad con el Artículo 18, 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;

n) una lista completa de los subsidios otorgados por la autoridad pública;

o) aquella información que sea solicitada con frecuencia; y

p) cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno publicar.

(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).

(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 esquema de publicación.

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.

Políticas Públicas y Poblaciones Específicas

12. (1) Los documentos de políticas públicas deberán ser de acceso público.

(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.

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.

Otras Leyes y Mecanismos que Contemplan la Divulgación de Información

14. La presente Ley no afecta el ejercicio de otra ley o acto administrativo que:

a) Requiera que la información contenida en documentos en posesión, custodia o control del Gobierno esté a disposición del público;

b) Permita el acceso de todas las personas a los documentos en posesión, custodia o control del Gobierno; o

- c) Requiera la publicación de información sobre las operaciones del Gobierno.
15. Cuando cualquier persona solicite información, dicha solicitud deberá ser procesada de manera igualmente favorable como si la hubiese realizado bajo esta Ley.

Registros de Activos de Información

16. (1) Toda autoridad pública deberá crear y mantener actualizado un Registro de Activos de Información que incluya:
- 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.
- (2) La Comisión de Información podrá establecer estándares en relación a los Registros de Activos de Información.
- (3) Toda autoridad pública deberá asegurarse que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por la Comisión de Información.

Registros de Solicitudes y Divulgaciones

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.
- (2) La Comisión de Información podrá establecer estándares relacionados con la información contenida en los Registros de Solicitudes y Divulgaciones.
- (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.

Información Divulgada con Anterioridad

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.
- (2) Las solicitudes de documentos contenidos en los Registros de Solicitudes y Divulgaciones deberán publicarse a la mayor brevedad cuando dichos docu-

mentos 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.

(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.

(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.

III. Acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas

Solicitud de Información

19. La solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, con el Oficial de Información correspondiente. En todos los casos, la solicitud deberá ser debidamente registrada conforme a lo dispuesto por el Artículo 20 de la presente Ley.
20. Salvo que la información pueda ser entregada de manera inmediata, toda solicitud de información deberá ser registrada y se le deberá asignar un número para su debido seguimiento, el cual deberá ser proporcionado al solicitante junto con la información de contacto del Oficial de Información encargado de procesar esta solicitud.
21. No deberá haber costo alguno para la presentación de una solicitud.
22. Las solicitudes de información deberán registrarse en el orden en el que son recibidas y deberán ser atendidas en una forma justa y sin discriminación alguna.
23. (1) Una solicitud de información deberá contener los siguientes datos:
 - a) información de contacto para recibir notificaciones así como la información solicitada;
 - b) una descripción suficientemente precisa de la información solicitada, para permitir que la información sea ubicada; y
 - c) la forma preferida de entrega de la información solicitada..
- (2) En caso de que no se haya indicado la preferencia en la forma de entrega, la información solicitada deberá entregarse de la manera más eficiente y que suponga el menor costo posible para la autoridad pública.

Comentario: El solicitante no necesita dar su nombre en la solicitud de información. Sin embargo, en la medida en que la solicitud se refiera a información personal, será necesario incluir el nombre del solicitante.

24. (1) La autoridad pública que reciba una solicitud deberá realizar una interpretación razonable acerca del alcance y la naturaleza de la solicitud.
- (2) En caso que la autoridad pública tenga dudas acerca del alcance o naturaleza de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de clarificar lo solicitado. La autoridad pública tiene la obligación de asistir al solicitante en relación con su solicitud y de responder a la solicitud en forma precisa y completa.
25. (1) En caso de que la autoridad pública determine, de manera razonable, que no es ella la autoridad responsable de contestarla, deberá, de la manera más rápida posible y en todo caso dentro de un plazo no mayor a [cinco] días hábiles, enviar la solicitud a la autoridad correcta para que ésta procese la solicitud.
- (2) La autoridad pública que recibió la solicitud deberá notificar al solicitante que su solicitud ha sido remitida a otra autoridad pública a fin de poder ser atendida.
- (3) La autoridad que recibe la solicitud deberá proveer al solicitante información de contacto para que el solicitante pueda darle el debido seguimiento a su solicitud.

Notificación a Terceros Interesados

26. Las terceras partes interesadas deberán ser informadas en un período de [5] días desde la recepción de una solicitud, y se les dará un plazo de [10] días para manifestar lo que a su derecho corresponda ante la autoridad pública que recibió la solicitud. En esta comunicación escrita el tercero interesado podrá:
- a) consentir al acceso de la información solicitada; o
 - b) establecer las razones por las cuales la información no debería hacerse pública.

Costos de Reproducción

27. (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.
- (2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo

que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.

Forma de Acceso

28. Las autoridades públicas facilitarán el acceso mediante exhibición de documentos originales en instalaciones adecuadas para tales propósitos.

Oficial de Información

29. El titular de la autoridad pública responsable de responder las solicitudes de información deberá designar un Oficial de Información. Este será el encargado de implementar la Ley en dicha autoridad pública. La información de contacto para cada Oficial de Información deberá publicarse en la página Web de la autoridad pública y estar fácilmente accesible al público.

30. El Oficial de Información tendrá, además de las obligaciones específicamente establecidas en otras secciones de esta Ley, las siguientes obligaciones:

- a) Promover dentro de la autoridad pública las mejores prácticas en relación con el mantenimiento, archivo y eliminación de los documentos; y
- b) Ser el contacto central en la autoridad pública para la recepción de solicitudes de información, para la asistencia a los individuos que solicitan información y para la recepción de denuncias sobre la actuación de la autoridad pública en la divulgación de información.

Búsqueda de Documentos

31. Tras el recibo de una solicitud de información, la autoridad pública que reciba la solicitud tendrá que emprender una búsqueda razonable de los documentos necesarios para responder a la solicitud.

Mantenimiento de Documentos

32. El/la [autoridad responsable de archivos] deberá elaborar, en coordinación con la Comisión de Información, un sistema de mantenimiento de documentos que será vinculante para toda autoridad pública.

Información Extraviada

33. Cuando una autoridad pública no esté en posibilidades de localizar la información que dé respuesta a una solicitud y se establezca que la información debería existir en sus archivos, se requerirá que se haga un esfuerzo razonable para obtener la información extraviada a fin de entregarle una respuesta al solicitante.

Período de Respuesta

34. (1) Toda autoridad pública deberá responder a una solicitud de información lo antes posible y, como máximo, dentro de [veinte] días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.
- (2) En caso que una solicitud haya sido transferida de una autoridad pública a otra, la fecha de recibo será la fecha en que la autoridad pública competente para responder la solicitud recibió la misma, 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 una autoridad pública con competencia para recibir solicitudes de información.

Prórroga

35. (1) Toda vez que una solicitud requiera una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, una búsqueda en oficinas físicamente separadas de la oficina que recibió la solicitud o consultas con otras autoridades públicas antes de alcanzar una decisión con respecto a la divulgación de la información, la autoridad pública que tramita la solicitud podrá prorrogar el plazo para responder a la solicitud por un período de hasta [veinte] días hábiles adicionales.
- (2) En caso que la autoridad pública no pueda completar el proceso de respuesta en [veinte] días hábiles o, si se cumplen con las condiciones del Párrafo 1, en [cuarenta] días hábiles, la falta de respuesta de la autoridad pública se entenderá como un rechazo a la solicitud.
- (3) En casos verdaderamente excepcionales, cuando la solicitud comprenda un volumen significativo de información, la autoridad pública podrá solicitar a la Comisión de Información el establecimiento de un plazo mayor a los [cuarenta] días hábiles para responder a la solicitud.
- (4) Cuando una autoridad pública no cumpla con los plazos establecidos en este Artículo, la información se entregará sin costo. Asimismo, la autoridad que no cumpla con los referidos plazos deberá obtener la aprobación previa de la Comisión de Información para negarse a divulgar información o para realizar una divulgación parcial de información.
36. La notificación a terceras personas no eximirá a las autoridades públicas de cumplir con los plazos establecidos en esta Ley para responder una solicitud.

Avisos al Solicitante

37. Cuando la autoridad pública considere razonablemente que una solicitud tendrá costos de reproducción superiores a los establecidos por la Comisión de Información o que requerirá más de [veinte] días hábiles para responder, podrá informar al solicitante con el fin de darle la oportunidad de reducir o modificar el alcance de su solicitud.
38. (1) Las autoridades públicas deberán garantizar el acceso en la forma solicitada a menos que:
- a) se pueda dañar el documento;
 - b) se violen derechos de autor que no pertenezcan a la autoridad pública; o
 - c) ello no sea viable debido a la necesidad de excluir o tachar cierta información contenida en el documento, de conformidad con el Capítulo IV de esta Ley.
- (2) Cuando se solicite información en formato electrónico que ya está disponible al público en internet, la autoridad pública podrá dar por satisfecha la solicitud si indica al solicitante la dirección URL de manera exacta.
- (3) Cuando el solicitante solicite la información por medio de un formato no electrónico, la autoridad pública no podrá responder a dicha solicitud haciendo referencia a la dirección URL.
39. (1) Cuando la información se entrega al solicitante, éste deberá ser notificado e informado sobre cualquier costo o acción necesaria para acceder a la información.
- (2) En caso que la información solicitada o una parte de ella no se entregue al solicitante debido a que está comprendida dentro del régimen de excepciones bajo el Capítulo IV de esta Ley, la autoridad pública deberá dar a conocer al solicitante:
- a) un estimado razonable del volumen de material que se considera reservado;
 - b) una descripción específica de las disposiciones de esta Ley empleadas para la reserva; y
 - c) su derecho a interponer una apelación.

IV. Excepciones

Excepciones a la Divulgación

40. Las autoridades públicas pueden rechazar el acceso a la información únicamente bajo las siguientes circunstancias, cuando sean legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, basándose en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano:

a) Cuando el acceso dañare los siguientes intereses privados:

1. el derecho a la privacidad, incluyendo privacidad relacionada a la vida, la salud o la seguridad;
2. los intereses comerciales y económicos legítimos; o
3. patentes, derechos de autor y secretos comerciales.

Las excepciones de este literal no deberán aplicarse cuando el individuo ha consentido la divulgación de sus datos personales o cuando de las circunstancias del caso, surge con claridad que la información fue entregada a la autoridad pública como parte de aquella información que debe estar sujeta al régimen de publicidad.

La excepción del literal (a) 1 no tendrá aplicación con respecto a asuntos relacionados con las funciones de los funcionarios públicos, o bien cuando hayan transcurrido más de [20] años desde la defunción del individuo en cuestión.

Comentario: En casos donde la información sobre intereses comerciales y económicos legítimos haya sido proporcionada a la autoridad pública de manera confidencial, dicha información deberá permanecer exenta de divulgación.

b) Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo, [el cual deberá ser definido de manera más detallada mediante ley] a los siguientes intereses públicos:

1. seguridad pública;
2. defensa nacional;
3. la futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas;
4. elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas;
5. relaciones internacionales e intergubernamentales;
6. ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos;
7. habilidad del Estado para manejar la economía;

8. legítimos intereses financieros de la autoridad pública; y

9. exámenes y auditorías, y procesos de examen y de auditoría.

Las excepciones contenidas en los literales (b) 3, 4, y 9 no deberán aplicarse a hechos, análisis de hechos, informaciones técnicas y estadísticas.

La excepción del literal (b) 4 no deberá aplicarse una vez que la política pública se haya aprobado.

La excepción del literal (b) 9 no deberá aplicarse a los resultados de un examen o de una auditoría en particular, una vez que éstos hayan concluido.

Cuando permitir el acceso constituyere una violación a las comunicaciones confidenciales, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Comentario: A pesar que el Sistema Inter-Americano prevé una posible excepción para la protección del “Orden Público”, ésta es explícitamente rechazada en esta Ley Modelo por considerar que dicha expresión es sumamente vaga y podría ocasionar abusos en la aplicación de la excepción.

Comentario: Para cumplir con los estándares del sistema interamericano requiriendo un régimen de excepciones claro y preciso, se entenderá que el texto en corchetes del literal (b) “definido de manera mas detallada mediante ley,” incluye las definiciones realizadas a través de la legislación y/o de la jurisprudencia, de las cuales resultará una definición de las excepciones. Asimismo, aunque este texto permite que se definan de manera más detallada por ley, la operación de dichas definiciones adicionales se limita por los principios y disposiciones de esta Ley. A dicho efecto, la Ley establece un derecho amplio de acceso a la información basado en el principio de máxima divulgación (artículo 2); establece que esta Ley prevalece sobre cualquier otra legislación, en casos de inconsistencia (artículo 4); y requiere que cualquier persona a cargo de interpretar la Ley o algún otro instrumento que puede llegar a afectar el derecho de acceso a la información adopte cualquier interpretación razonable a favor de la divulgación (artículo 8).

Divulgación Parcial

41. En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté exenta de divulgación mediante las excepciones enunciadas en el Artículo 40, podrá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del documento sujetas a la excepción. La información no exenta deberá ser entregada al solicitante y hacerse pública.

Divulgación Histórica

42. Las excepciones a las que se refiere el Artículo 40 (b) no son aplicables en el caso de un documento que tenga más de [12] años de antigüedad. Cuando

una autoridad pública desee reservar la información, este período podrá ser extendido hasta por otros [12] años mediante la aprobación de la Comisión de Información.

Supremacía del Interés Público

43. Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, de conformidad con las excepciones contenidas en el Artículo 40, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.
44. Las excepciones contenidas en el Artículo 40 no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad.

V. Apelaciones

Apelación Interna

45. (1) El solicitante podrá, dentro de un plazo de [60] días hábiles contados a partir de la falta de contestación a su solicitud, o a partir de la verificación de cualquier otro incumplimiento de las reglas establecidas en esta Ley respecto a la contestación de solicitudes, presentar una apelación interna frente al titular de la autoridad pública.
- (2) El titular de la autoridad pública deberá emitir una resolución fundada y por escrito dentro de un plazo no mayor a [10] días hábiles a partir de la recepción de la apelación interna, y entregar al solicitante una copia de dicha resolución.
- (3) Si el solicitante decide presentar una apelación interna, deberá esperar el término completo de los tiempos establecidos en esta disposición antes de presentar una apelación externa.

Comentario: Una apelación interna no debe ser obligatoria, sino opcional para el solicitante antes de presentar una apelación externa.

Apelación Externa

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.
- (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.

(3) Dicha apelación deberá contener:

- a) la autoridad pública ante la cual se presentó la solicitud;
- b) información para poder contactar al solicitante;
- c) los fundamentos de la apelación; y
- d) cualquier otra información que el solicitante considere relevante.

47. Una vez recibida una apelación, la Comisión de Información podrá mediar entre las partes a fin de lograr la entrega de la información sin necesidad de agotar el proceso de apelación.

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.

(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.

(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.

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.

(2) La Comisión de Información podrá decidir:

- a) rechazar la apelación;
- 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.

(3) La Comisión de Información deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública, y a cualquier parte interesada, de su decisión. Cuando la decisión no es favorable al solicitante, éste deberá ser informado de su derecho de apelación.

(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.

Comentario: La forma de obligar el cumplimiento previsto en el numeral 4 de este artículo variará de acuerdo con cada país.

Revisión Judicial

50. Un solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales solamente para impugnar una decisión de la Comisión de Información, dentro de un plazo no mayor a [60] días contados a partir de una decisión adversa o del vencimiento de los plazos establecidos por esta Ley para responder a las solicitudes.
51. El tribunal deberá tomar una decisión final tanto en la parte procedimental como substantiva a la brevedad posible.

Comentario: Estas reglas se establecen partiendo del supuesto de que en muchos países las Cortes tienen todos los poderes necesarios para procesar este tipo de casos, incluyendo la posibilidad de sancionar a las autoridades públicas. Cuando este no sea el caso, es probable que haya necesidad de otorgarle estos poderes a través de la Ley de acceso a la información.

Carga de la Prueba

52. La carga de la prueba deberá recaer en la autoridad pública a fin demostrar que la información solicitada está sujeta a una de las excepciones contenidas en el Artículo 40. En particular, la autoridad deberá establecer:
- a) que la excepción es legítima y estrictamente necesaria en una sociedad democrática basada en los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano;
 - b) que la divulgación de la información podría causar un daño sustancial a un interés protegido por esta Ley; y
 - c) que la probabilidad y el grado de dicho daño es superior al interés público en la divulgación de la información.

VI. La Comisión de Información

Establecimiento de la Comisión de Información

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;
- (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;

(3) La Comisión de Información deberá tener autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo;

(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.

54. (1) La Comisión de Información deberá estar integrada por [tres o más] comisionados que reflejen una diversidad de experiencia y talento.

(2) Los Comisionados deberán elegir al Presidente de la Comisión de Información.

Comentario: 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.

55. Nadie podrá ser nombrado comisionado si no cumple con los siguientes requisitos:

a) ser ciudadano;

b) ser una persona de alto carácter moral;

c) no haber ocupado un cargo [de alto nivel] en el Gobierno o partido político en los últimos [2] años; y

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.

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:

a) participación del público en el proceso de nominación;

b) transparencia y apertura; y

c) publicación de una lista de los candidatos que se consideren más idóneos para el cargo.

Comentario: 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 ejecutivo, con la nominación y aprobación de la legislatura; y nombramiento legislativo, con la nominación o aprobación del ejecutivo.

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].

(2) Los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, a excepción de instituciones académicas, científicas, o filantrópicas.

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.

58. El cargo de los comisionados tendrá una duración de [5] años y podrá ser renovado una sola vez.

Comentario: Para garantizar la continuidad de servicio, es necesario alternar los mandatos de los comisionados, cuando la comisión sea 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.

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:

- a) ser condenado de un delito;
- b) afección de salud que afecte directamente su capacidad individual para cumplir con sus obligaciones;
- c) infracciones graves a la Constitución o a esta Ley;
- 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.

(2) Cualquier comisionado que haya sido destituido o suspendido de su cargo tiene derecho a apelar dicha destitución o suspensión ante el Poder Judicial.

Facultades y Atribuciones de la Comisión

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:

- a) de revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso mediante inspecciones in situ;
- b) la autorización sua sponte de 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 que sean necesarias para desempeñar sus funciones;
- e) de expedir recomendaciones a las autoridades públicas; y,
- f) de mediar disputas entre las partes de una apelación.

61. Además de los deberes ya establecidos por esta Ley, la Comisión de Información tendrá los siguientes deberes:

- 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 y sus disposiciones, así como su comprensión, entre el público, incluso mediante la publicación y difusión de una guía sobre el derecho de acceso a la información;
- d) formular recomendaciones sobre la legislación vigente y legislación propuesta;
- e) remitir los casos en donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes; y
- f) cooperar con la sociedad civil.

Informes

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:

- a) el número de solicitudes de información recibidas, concedidas en su totalidad o en parte, y de las solicitudes denegadas;
- 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;

- c) apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información;
- d) los costos cobrados por las solicitudes de información;
- e) sus actividades de conformidad con el derecho del Artículo 12 (obligación de publicar);
- f) sus actividades de conformidad con el Artículo 32 (mantenimiento de documentos);
- g) sus actividades de conformidad con el Artículo 67 (capacitación de funcionarios)
- h) información sobre el número de solicitudes respondidas dentro de los plazos establecidos por esta ley;
- i) información sobre el número de solicitudes respondidas fuera de los plazos establecidos por esta ley, incluyendo las estadísticas de cualquier demora en la contestación; y
- j) cualquier otra información que sea útil a los efectos de evaluar el cumplimiento de esta Ley por parte de las autoridades públicas.

(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.

Responsabilidad Penal y Civil

63. 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 las facultades o atribuciones en los términos de la presente Ley, siempre que se haya actuado razonablemente y de buena fe.
64. Es delito penal actuar deliberadamente con intención de destruir o alterar documentos una vez hayan sido objeto de una solicitud de información.
65. (1) Se considerarán como infracciones administrativas las siguientes conductas deliberadas:
 - a) Obstruir el acceso a cualquier documento en forma contraria a lo dispuesto en las Secciones II y III de esta Ley;
 - b) Impedir a una autoridad pública el cumplimiento de sus obligaciones bajo los Capítulos Secciones II y III de esta Ley;

- c) Interferir con el trabajo de la Comisión de Información;
- d) Incumplir las disposiciones de esta Ley;
- e) Omitir la creación de un documento en incumplimiento de políticas o normas aplicables o con la intención de impedir el acceso a la información; y
- f) Destruir documentos sin autorización.

(2) Cualquier persona puede denunciar la comisión de una de las infracciones administrativas definidas anteriormente.

(3) Las sanciones administrativas se registrarán por el derecho administrativo del Estado y podrán incluir multa [de hasta x salarios mínimos], suspensión por un período de [x] meses/años, destitución o inhabilitación para el servicio por un período de [x] meses/años.

(4) Cualquier sanción deberá ser publicada en el sitio Web de la Comisión de Información y de la autoridad pública dentro de los cinco días de haber sido impuesta.

VII. Medidas de Promoción y Cumplimiento Monitoreo y Cumplimiento

66. El [Poder Legislativo] deberá regularmente monitorear la operación de esta Ley con el objetivo de determinar si es necesario modificarla para garantizar que toda autoridad pública cumpla con el texto y el espíritu de la ley, y para garantizar que el Gobierno sea transparente, permanezca abierto y accesible a sus ciudadanos y cumpla con el derecho fundamental de acceso a la información.

Capacitación

- 67. El Oficial de Información deberá garantizar el suministro de capacitación adecuada para los oficiales de la autoridad pública, en la aplicación de esta Ley.
- 68. La Comisión de Información deberá asistir a las autoridades públicas en la capacitación para oficiales, en la aplicación de esta Ley.

Educación Formal

- 69. El [Ministerio de Educación] deberá garantizar que los módulos educativos básicos sobre el derecho de acceso a la información se proporcionen a estudiantes en cada año de educación primaria y secundaria.

VIII. Medidas Transitorias

Título Abreviado y Entrada en Vigor

70. La presente Ley puede citarse como la Ley de Acceso a la Información de [insertar el año correspondiente].
71. 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 sanción, de no haber promulgación en ese plazo.

Reglamento

72. Esta Ley deberá ser reglamentada dentro de [1] año de su entrada en vigor y con la participación activa de la Comisión de Información.