



Organización de los  
Estados Americanos

# MEMORIA DEL TALLER DE ALTO NIVEL SOBRE EL ACCESO EQUITATIVO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PERÚ





# Memoria del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública: Perú

Lima  
9 y 10 de mayo, 2013



### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Organization of American States. Secretariat for Legal Affairs. Department of International Law.  
Memoria del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública : Perú/  
[Preparado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos].  
v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XIX.12.1) ;  
(Serie de Talleres sobre Acceso a la Información Pública, no.1)  
ISBN 978-0-8270-6082-1

1. Freedom of information--Peru--Congresses.
2. Freedom of expression--Peru--Congresses.
3. Government information--Peru--Congresses. I. Title. II. Series. III. Series.  
OEA/Ser.D/XIX.12.1

### **Memoria del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública: Perú**

Derechos reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso de sus editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2014 - 01004.

#### **Edición y coordinación:**

Presidencia del Consejo de Ministros  
Secretaría de Gestión Pública  
Jr. Cusco 121- Lima  
Teléfono: (51-1) 219-7000 Anexo 7200  
[www.sgp.pcm.gob.pe](http://www.sgp.pcm.gob.pe)

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado  
Av. Los Incas N° 172, piso 6, El Olivar, San Isidro  
Teléfono (511) 421-1333 - Fax: (511) 421-4540  
[www.gobernabilidad.org.pe](http://www.gobernabilidad.org.pe)

#### **Impreso en:**

RS Servicios Gráficos S.A.C.  
Jr. Chancay 360 Oficina 101 - Cercado de Lima

# Índice

Prefacio	10
Presentación	12
Programa	14
Inauguración	18
Palabras de Bienvenida	20
Magaly McLean	20
Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.	
Manuel Ángel Clausen Olivares	22
Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros.	
Mariana Llona Rosa	24
Secretaria de Gestión Pública del Gobierno de Perú.	
Dante Negro	26
Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.	
Tema: Importancia del acceso a la información pública, su impacto en la sociedad y su relación con el Gobierno Abierto: definiciones básicas	31
Luis Esquivel	32
Oficial de Operaciones, Programa de Acceso a la Información, Instituto Banco Mundial.	
Tema: El acceso a la información pública en el sistema interamericano: evolución de la temática y conceptos introductorios	38
Dante Negro	40
Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.	
Primer Módulo: El principio de máxima publicidad: Diseminación pro-activa y registros	46
Magaly McLean	48
Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.	
Mariana Llona Rosa	54
Secretaria de Gestión Pública del Gobierno de Perú.	
Karina Banfi	58
Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.	
Segundo Módulo: El régimen de excepciones y su impacto en la carga de la prueba	64
Dante Negro	66
Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.	



<b>Issa Luna Pla</b> Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.	70
<b>Juan Carlos Morón Urbina</b> Profesor universitario, Pontificia Universidad Católica del Perú.	72
<b>Roberto Pereira</b> Profesor Universitario y Asesor Legal del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), Perú.	76
<b>Tema: Acceso a la información pública y protección de datos personales</b>	80
<b>Samuel Abad</b> Abogado, Docente en la Pontificia Universidad Católica de Perú.	82
<b>Laura Juanes Micas</b> Hewlett-Packard, Chair del Grupo de Trabajo de América. Latina del Center for Internet Policy Leadership (SIPIL) y Directora de Protección de Datos para la Región en Yahoo.	84
<b>José Álvaro Quiroga León</b> Jefe de la Autoridad Nacional de Protección de Datos de Perú.	86
<b>Tercer Módulo: Aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal</b>	90
<b>Luis Bergolla</b> Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.	92
<b>Diego Zegarra</b> Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.	100
<b>Ricardo Sanhueza Acosta</b> Abogado, Jefe Unidad de Análisis de Admisibilidad y SARC, Consejo para la Transparencia. Chile.	102
<b>Cuarto Módulo: La labor de las comisiones de información pública y otros entes gubernamentales</b>	108
<b>Francisco Puchi</b> Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.	110
<b>José Avila</b> Viceministro de Derechos Humanos de Perú.	116
<b>Jacqueline Peschard Mariscal</b> Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México.	118
<b>Tema: Acceso a la información pública y medio ambiente</b>	122
<b>Carlos Buller Vizcarra</b> Ministro Consejero de la Dirección de Medio Ambiente de la Cancillería, Perú.	124
<b>Claudia de Windt</b> Jefe de la Sección Derecho Ambiental, Política y Gobernabilidad; Departamento de Desarrollo Sostenible, OEA.	128
<b>Discusión del documento con recomendaciones finales del taller</b>	134
<b>Recomendaciones</b>	141
<b>Clausura</b>	148
<b>Dante Negro</b> Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.	150
<b>Fernando Rojas Samanez</b> Viceministro de Relaciones Exteriores del Perú.	152
<b>Anexo: Proyecto de Recomendaciones</b>	160

# 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 Humanos; 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.

# Prefacio.

El Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se complace en presentar en esta publicación los resultados del Taller de Alto Nivel sobre Acceso Equitativo a la Información Pública que se llevó a cabo en Lima, Perú, durante los días 9 y 10 de mayo del año 2013, organizado en colaboración de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Secretaría de la Gestión Pública del gobierno de Perú.

La actividad que da origen a este documento forma parte de las tareas de cooperación técnica que ha encomendado la Asamblea General de la OEA al DDI en materia de acceso a la información pública. La Asamblea General de la Organización reconociendo la importancia que tiene el derecho de acceso a la información pública como requisito

indispensable para la democracia y el compromiso de los Estados Miembros de la OEA de respetar y hacer respetar el derecho de acceso a la información gubernamental, solicitó en el año 2009 al DDI liderar un proceso participativo dirigido a preparar una ley modelo sobre el tema. Con ese propósito, el DDI conformó un grupo de trabajo en el que participaron expertos de los Estados miembros de la OEA y de la sociedad civil, el Comité Jurídico Interamericano, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad de la Secretaría General de la OEA. Estos trabajos culminaron con la aprobación, por parte de la Asamblea General del año 2010, de la Ley Modelo de Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y de una Guía para su implementación.

Resoluciones posteriores de la Asamblea General de la OEA encomendaron al DDI difundir la Ley Modelo y su Guía de Implementación y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros de tomar las medidas legislativas y otros medios apropiados para garantizar el acceso a la información pública, en particular para la implementación de la Ley Modelo, así como la promoción de contactos e intercambio de mejores prácticas entre las autoridades nacionales encargadas de la implementación del acceso a la información pública<sup>(1)</sup>.

Desde entonces, el DDI lidera proyectos y actividades de cooperación en múltiples países del continente que apoyan a los países miembros de la OEA en la adecuación, modernización y fortalecimiento de su legislación sobre acceso a la información pública y es en este contexto que se origina el taller al que se refiere la presente publicación.

El Taller de Alto Nivel efectuado en la ciudad de Lima, Perú, permitió reunir a funcionarios públicos de distintos niveles, relacionados con el acceso a la información y gestión pública, expertos nacionales e internacionales tanto como representantes del sector académico y de la sociedad civil examinaron el marco jurídico nacional empleando como referencia los principios

y normas de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

El programa del taller combinó paneles y mesas de trabajo sobre las principales áreas temáticas de la Ley Modelo, entre ellas el principio de máxima divulgación, las medidas para promover la apertura, los esquemas de publicación, los registros y políticas de creación, el almacenamiento e integridad de los documentos públicos, las formas de acceso a la información, los costos, el régimen de excepciones y apelaciones, las funciones de las comisiones de información, el monitoreo y cumplimiento de la normativa vigente, así como la importancia de contar con programas de capacitación dirigidos a las autoridades con responsabilidad de gestionar las solicitudes de acceso a la información pública.

El taller concluyó con la formulación de recomendaciones que incluyeron entre otros temas el de las comisiones de información, las políticas de supervisión de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los procedimientos y mecanismos de clasificación y mantenimiento de la información, el régimen de excepciones y sanciones y los programas de capacitación, las cuales pueden ser consultadas en la presente edición.

1) La Ley Modelo adoptada por la Asamblea General de la OEA en junio de 2010 y su Guía de Implementación puede ser consultada en: ([http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion\\_ley\\_modelo.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp)).

# Presentación.

La transparencia y el respeto del derecho fundamental de acceso a la información pública son factores que permiten consolidar la gobernabilidad democrática y profundizar la modernización de la gestión pública. Los gobiernos modernos y eficientes se caracterizan por tener una administración pública abierta, ágil, y centrada en las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

De igual manera la transparencia es una herramienta vital en la lucha contra la corrupción ya que permite el control efectivo de los actos del gobierno, hace más difícil la comisión de actos de corrupción y promueve la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En esa línea, el Perú no sólo ha emitido una importante normatividad sobre

la materia, como la Ley N° 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino que además se han establecido políticas de Estado encaminadas a garantizar un Estado más eficiente, transparente, participativo, que rinda cuentas y que luche contra la corrupción.

Para alcanzar los objetivos previstos tanto en el marco institucional como normativo se requiere de liderazgo y voluntad política, así como del esfuerzo de autoridades, políticos, líderes de la sociedad civil y de toda la ciudadanía.

En este marco el Gobierno consideró importante que el Perú forme parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, que es una iniciativa multilateral que tiene como objetivo mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de datos que permita

a la Administración Pública rendir cuentas y a la ciudadanía ejercer un adecuado control social, así como permitir su participación en el diseño e implementación de las políticas públicas, favoreciendo de esta manera espacios de colaboración entre las entidades públicas y la sociedad civil.

El ingreso de nuestro país a la Alianza para el Gobierno Abierto se supeditó a la elaboración de un Plan de Acción que contiene compromisos concretos para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información en la gestión pública, promover la participación ciudadana, mejorar la integridad pública y el gobierno electrónico. En materia de transparencia el Estado se comprometió no sólo a mejorar la legislación interna sino también a fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos sobre esta materia.

En este contexto, el Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública co-organizado por la Organización de Estados Americanos, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, tuvo como objetivo promover el conocimiento y la importancia del acceso a la información pública desde el punto de vista de las sociedades democráticas y el desarrollo social, así como analizar el marco jurídico peruano a la luz de

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. El Taller buscó establecer criterios consensuados sobre los medios y mecanismos que contribuyan a fortalecer nuestra normativa interna.

El presente documento contiene la relatoría de las intervenciones de los expositores del taller, a fin de que estén a disposición del mayor número de especialistas, funcionarios y servidores públicos y de la ciudadanía en general. En ese sentido, constituye una invitación a que, desde la posición en que cada uno se encuentre, puedan contribuir a la construcción de un Estado más transparente y al servicio de la ciudadanía.

Finalmente, un agradecimiento especial a la Organización de Estados Americanos y al Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de la Cooperación Alemana implementada por GIZ por el importante apoyo brindado que hizo posible tanto la organización del Taller en nuestro país, así como poder contar con los valiosos aportes que se recogen en la presente relatoría.

Mariana Llona Rosa  
Secretaria de Gestión Pública  
Presidencia del Consejo de Ministros

Programa.

Jueves 9 de Mayo		
INICIO	FIN	ACTIVIDAD
8:30	9:30	Registro
9:30	10:00	CEREMONIA DE INAUGURACIÓN
		Palabras de Bienvenida
		<b>Magaly McLean</b> , Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
		<b>Manuel Ángel Clausen Olivera</b> , Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros.
		<b>Mariana Llona Rosa</b> , Secretaria de Gestión Pública, Perú.
		<b>Dante Negro</b> , Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
10:30	11:00	TEMA: IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD Y SU RELACIÓN CON EL GOBIERNO ABIERTO: DEFINICIONES BÁSICAS.
		<b>Luis Esquivel</b> , Oficial de Operaciones, Programa de Acceso a la Información, Instituto Banco Mundial.
11:30	12:00	TEMA: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO: EVOLUCIÓN DE LA TEMÁTICA Y CONCEPTOS INTRODUCTORIOS.
		<b>Dante Negro</b> , Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
12:00	14:00	PRIMER MÓDULO: EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD: DISEMINACIÓN PRO-ACTIVA Y REGISTROS.
		<b>Magaly McLean</b> , Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
		<b>Mariana Llona Rosa</b> , Secretaria de Gestión Pública, Perú.
		<b>Karina Banfi</b> , Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
14:00	15:00	Almuerzo.
15:00	15:30	SEGUNDO MÓDULO: EL RÉGIMEN DE EXCEPCIONES Y SU IMPACTO EN LA CARGA DE LA PRUEBA.
		<b>Dante Negro</b> , Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
		<b>Issa Luna Pla</b> , Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
		<b>Juan Carlos Morón Urbina</b> , Profesor universitario, Pontificia Universidad Católica del Perú.
		<b>Roberto Pereira</b> , Profesor universitario y Asesor Legal del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) del Perú.
16:00	17:00	TEMA: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS
		<b>Samuel Abad</b> , Profesor universitario, Pontificia Universidad Católica de Perú.
		<b>José Álvaro Quiroga León</b> , Jefe de la Autoridad Nacional de Protección de Datos de Perú.
		<b>Laura Juanes Micas</b> , Hewlett-Packard, Chair del Grupo de Trabajo de América Latina del Center for Internet Policy Leadership (SIPIL)
		y Directora de Protección de Datos para la Región en Yahoo.
Viernes 10 de mayo		
9:00	10:30	TERCER MÓDULO: ASPECTOS PROCESALES, RÉGIMEN DE APELACIONES Y RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL.
		<b>Luis Bergolla</b> , Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.
		<b>Diego Zegarra</b> , Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
		<b>Ricardo Sanhueza Acosta</b> , Abogado, Jefe Unidad de Análisis de Admisibilidad y SARC, Consejo para la Transparencia. Chile.
13:00	14:00	Almuerzo.
15:00	16:00	CUARTO MÓDULO: LA LABOR DE LAS COMISIONES DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y OTROS ENTES GUBERNAMENTALES.
		<b>Francisco Puchi</b> , Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.
		<b>José Ávila</b> , Viceministro de Derechos Humanos de Perú.
		<b>Jacqueline Peschard Mariscal</b> , Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México.
17:00	17:30	Mesas de trabajo
		TEMA: ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y MEDIO AMBIENTE.
		<b>Carlos Buller Vizcarra</b> , Ministro Consejero de la Dirección de Medio Ambiente de la Cancillería, Perú.
		<b>Claudia de Windt</b> , Jefe de la Sección Derecho Ambiental, Política y Gobernabilidad; Departamento de Desarrollo Sostenible, OEA.
17:30	18:00	RECOMENDACIONES FINALES DEL TALLER
18:00	18:30	CLAUSURA
		<b>Dante Negro</b> , Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.
		<b>Fernando Rojas Samanez</b> , Viceministro de Relaciones Exteriores del Perú .



## Reglas para establecer la prueba

- 1. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 2. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 3. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 4. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 5. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 6. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 7. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 8. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 9. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.
- 10. La prueba se establece en función de la naturaleza de la actividad y de los riesgos que conlleva.

DOBLE PASEO EL PARQUE HOTEL  
LUGAR 4000  
BARRIO

Dr. Juan María  
Florez López





TALLER DE ALTO NIVEL SOBRE EL  
**ACCESO EQUITATIVO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA**

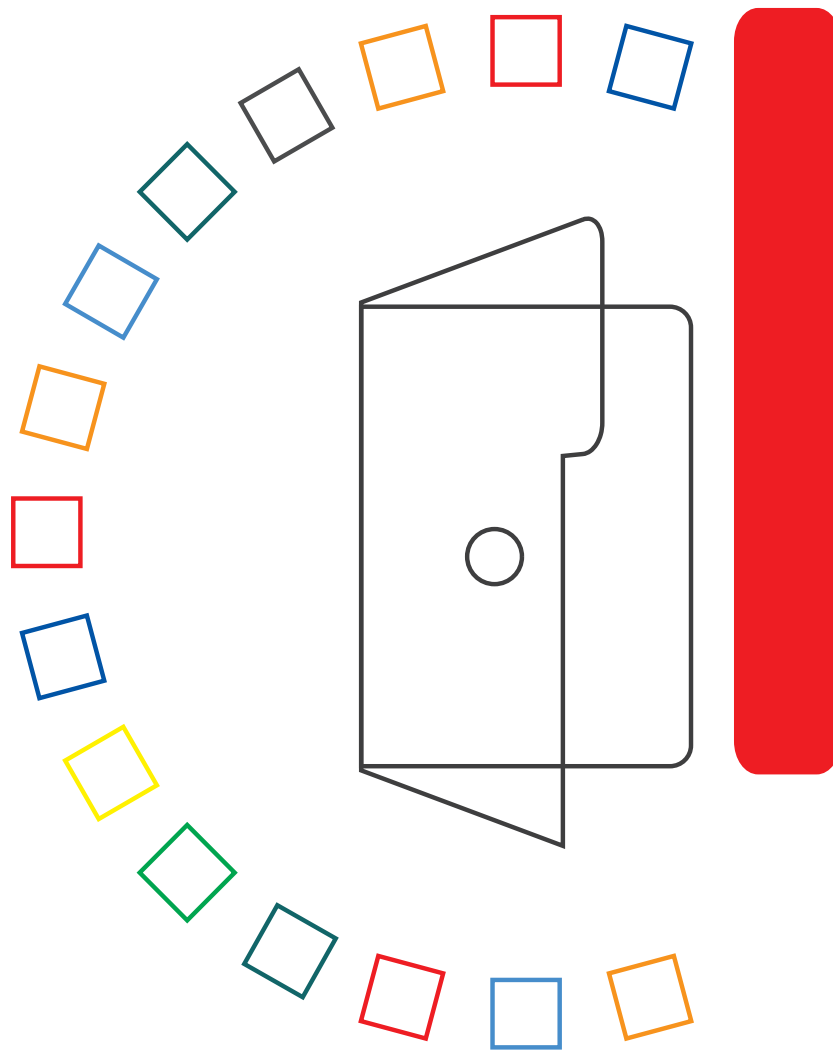
LIMA, PERÚ • 9 Y 10 DE MAYO 2013



Organización de los  
Estados Americanos







# Bienvenida e Inauguración

# Magaly McLean

Abogada Principal del Departamento de  
Derecho Internacional, OEA.

La doctora Magaly McLean, abogada principal del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos (OEA), dio inicio a la sesión de inauguración del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública, dando la bienvenida a los asistentes y agradeciendo la presencia de las autoridades presentes: señora Mariana Llona Rosa, Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú; señor Manuel Ángel Clausen Olivera, Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú; y señor Dante Negro, Director el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la OEA, a quienes invitó a inaugurar el taller.





Magaly McLean, Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

# Manuel Ángel Clausen Olivares

## Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, Perú.

Tengan todos ustedes muy buenos días y permitanme trasladarles un afectuoso saludo por parte del Presidente del Consejo de Ministros, señor Juan Jiménez Mayor.

Durante mucho tiempo, el Estado peruano ha estado inmerso en un proceso de modernización de la gestión pública. Es frecuente escuchar que la agenda de la modernización se pueda plantear como si se tratara de esfuerzos estancados, y en realidad no es así, la modernización es un proceso y por lo tanto requiere de la continuidad, como se muestra a través de los distintos gobiernos.

Desde la perspectiva de mejora permanente, el gobierno peruano viene realizando una serie de acciones, medidas y coordinación, tanto a nivel interno como con las instituciones públicas y privadas, buscando fortalecer el acceso a la información pública de toda la población. La transparencia de la información no debería verse como una carga pesada, sino como un atributo propio del proceso de modernización.

albergar iniciativas, fomentando la confianza entre los ciudadanos sobre cómo se destinan los recursos públicos y, particularmente, sobre las acciones que realizan los gobiernos, con las cuales están comprometidos los funcionarios públicos.

Este binomio entre Estado/ciudadano debe acompañar siempre los temas de transparencia, estableciendo puentes de confianza entre sociedad, ciudadanos, gobierno y Estado en general.

Para lograr este entendimiento existe una serie de implementaciones a nivel de cuerpo normativo y algunos mecanismos específicos, tanto programáticos u operativos, los cuales se originan desde la misma Constitución y que además se recogen en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras iniciativas, tales como las impulsadas desde la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros y, particularmente el esfuerzo sostenido en el fortalecimiento del Portal de Transparencia Estándar.

La transparencia es uno de los pilares que permite

Sobre los avances de actualización de datos en este



“La transparencia es uno de los pilares que permite albergar iniciativas, fomentando la confianza entre los ciudadanos sobre cómo se destinan los recursos públicos”.

portal, desde fines del 2011 a la fecha, 17 Ministerios cumplen con las actualizaciones en la plataforma de información web, en contraposición a un único Ministerio que antes de esa fecha era el único que hacía esa actualización.

Desde la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros, específicamente de la Secretaría de Gestión Pública, aparecen datos tanto del gobierno central como del regional. Sobre los datos referentes al gobierno regional pueden citarse las siguientes estadísticas:

- El Gobierno Regional de Ica tiene una cobertura de hasta 94% de actualización del portal.
- El Gobierno Regional de Amazonas y San Martín un 93%.
- El Gobierno Regional de Huancavelica con 89%.
- El Gobierno Regional de Ancash con 87%.

Adicionalmente, la Secretaría de Gestión Pública, desde la PCM no solamente promueve esta supervisión, sino también una mejora de los contenidos y del entorno gráfico del portal de transparencia estándar, con la finalidad de que sea más amigable a la propia población al momento de hacer las consultas.

El Perú es uno de los 57 países que forman parte de esta sociedad que promueve la transparencia de la información. En ese sentido, en el Plan de Acción de Gobierno Abierto que se viene desarrollando, se ha instalado una comisión que se encarga de este seguimiento, cuya secretaría es presidida por Mariana Llona y cuyo presidente soy yo mismo, incluyéndose a otros actores que aportan también a esta institución, como por ejemplo: desde el Estado participa la Contraloría, el Ministerio Público y el de Relaciones Exteriores; representantes del sector privado tales

como la Cámara de Comercio de Lima, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), entre otros y, asociaciones civiles, entre ellas Proética y Ciudadanos al Día. Estas instituciones colaboran en conjunto con esta filosofía de trabajo, en la que la información tiene que ser transparente y de acceso público y oportuno a la población.

La reciente aprobación de la Política de Modernización en la Gestión Pública y la pronta aprobación del Plan que la complementa son una muestra de los esfuerzos congruentes y sistémicos que revelan el compromiso efectivo por mejorar la gestión y transparencia de información.

Por el rol que dentro de la política de modernización en la gestión pública tiene la información pública como uno de sus ejes transversales, aplaudo este tipo de eventos donde a través de interesantes presentaciones y debates se busca mejorar los ejes programáticos y operativos de cara a un esfuerzo en común, respaldados en una agenda que ya se viene implementando y que como se ha mencionado es promovida por la Secretaría de Gestión Pública.

Nos encontramos en una etapa en que estamos pasando de la cultura del secreto a una cultura de difusión democrática de la información. Una cultura así, donde se democratiza la información con el diálogo y con el consenso, es un activo con el cual la sociedad peruana ha asumido un compromiso ya contraído desde hace mucho tiempo. ■

# Mariana Llona Rosa

## Secretaria de Gestión Pública, Perú.

Estamos aquí partiendo de la importancia que tiene el acceso a la información pública en la gestión democrática, tanto en la protección de datos individuales como colectivos, que caracterizan a los sistemas democráticos robustos y transparentes en el derecho de las personas a poder acceder a la información que está en manos del Estado. El presente taller tiene como objetivo conocer y poner en relieve la importancia y el esfuerzo equitativo de los países de la región con el objetivo de analizar los marcos jurídicos bajo las disposiciones de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

Si bien es cierto que la estructura legal peruana en la materia exhibe fortalezas, ello no significa que no se puedan hacer ajustes y mejoras con el tiempo. Es también relevante integrar este tema a las nociones de mayor amplitud que ofrece el concepto de Gobierno Abierto.

Recordemos que desde el 2011 el Estado peruano forma parte del Plan de Acción de Gobierno Abierto, y que más allá de una moda pasajera, se busca generar una forma distinta de hacer gestión pública, donde la

transparencia, la probidad, el acceso a la información pública, elementos todos ellos considerados constitutivos de la gestión pública. Dicho Plan también contribuye a generar un diálogo entre los distintos actores, tanto del gobierno como de la empresa privada y de sociedad civil, lo cual enriquece la aproximación al tema, dado que éste no es un tema sencillo que habrá que profundizar poco a poco.

La mejora de todos los niveles de transparencia y el acceso a la información pública es uno de los compromisos centrales del gobierno. Entre las varias propuestas que el Gobierno Abierto se ha planteado, está la de mejorar el marco normativo, específicamente la modificación del Reglamento de la Ley de Transparencia mediante el fortalecimiento de elementos como: la conservación de la información en el sector público, la capacitación de los funcionarios públicos que trabajan en la materia, la creación de un registro de atención a solicitudes de información pública; entre otros cambios.

Si bien los portales web son una herramienta para conectar al público, en general, se debe contar con me-



“La mejora de todos los niveles de transparencia y el acceso a la información pública es uno de los compromisos centrales del gobierno”.

jores instrumentos para que el usuario, por ejemplo, pueda entender de forma amigable la plataforma.

Hay varias iniciativas en curso, que muestran la voluntad política a nivel de gobierno para poder profundizar el acceso a la información y, además, poder identificar las trabas que existan en el camino y cómo pueden mejorarse.

Espero que este taller constituya un diálogo abierto, que puedan generar insumos sobre las fortalezas y debilidades de nuestro sistema, para así contribuir a los esfuerzos que ya se han venido realizando. ■



Mariana Llona Rosa, Secretaria de Gestión Pública, Perú.

# Dante Negro

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

Agradezco de antemano y de manera muy especial al gobierno peruano por la realización de este taller.

Perú viene dando importantes pasos hacia un acceso a la información equitativo y pleno, lo cual incita a seguir avanzado. La OEA viene a este taller para sumarse a este esfuerzo y promover, mediante la organización de este evento, a la formulación, por parte de los asistentes, de sugerencias y orientaciones adicionales. Por eso hemos denominado a esta actividad taller y no seminario, ya que todos nosotros venimos a trabajar y a brindar nuestras ideas y opiniones, desde diferentes perspectivas y desde los sectores a los cuales representamos.

Este país ha sido uno de los principales promotores de los temas de acceso a la información y protección de datos de la región, iniciativas que siempre son bienvenidas y que fortalecen, a nivel hemisférico, los compromisos de los Estados miembros de la OEA en pos de un mayor nivel de participación ciudadana en las democracias, en especial a través de esta herramienta: el acceso a la información pública.

Desde el pasado mes de enero en Chile, en una reunión sobre Gobierno Abierto, se enfatizó la importan-

cia del acceso a la información pública y se resaltó su lugar como uno de los ejes principales en los cuales se debería trabajar para alcanzar ese ideal democrático que nuestras sociedades anhelan.

Es por ello que el objetivo central de este taller consiste en intercambiar ideas y experiencias relativas al acceso a la información pública, utilizando como un punto de referencia a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Esto será abordado en los cuatro módulos del programa, esperando obtener al final de ellos una visión que fortalezca la comprensión de los elementos principales de la materia, algunos de ellos ya operantes en el Perú.

Agradezco nuevamente al gobierno peruano, particularmente el trabajo de la Cancillería - tanto al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú como a la Misión Permanente del país ante la OEA - y a la Secretaría de Gestión Pública en el Consejo de Ministros, sin cuya colaboración no hubiese sido posible el evento. También agradezco al Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá por su generosa contribución a este proyecto.

“Este país ha sido uno de los principales promotores de los temas de acceso a la información y protección de datos de la región”.

Para finalizar, invito a los presentes a disfrutar de las interesantes presentaciones que escucharemos durante esta jornada, y a participar activamente en las discusiones y mesas de trabajos que están programadas en la agenda. Sin lugar a dudas, las propuestas que emanen de las referidas mesas contribuirán en forma importante al debate en materia de acceso a la información pública en Perú.

Muy efusivamente exhorto a todos los participantes a tener para el día de mañana un documento que, a modo de conclusiones, se convierta en una herramienta que contribuya al enriquecimiento de los temas que estaremos tratando en el transcurso del día de hoy y de mañana. Los invito así a que contribuyan a que este documento no sea uno más que se produce entre especialistas en una materia, sino una herramienta práctica y útil. Muchas gracias. ■



Dante Negro. Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

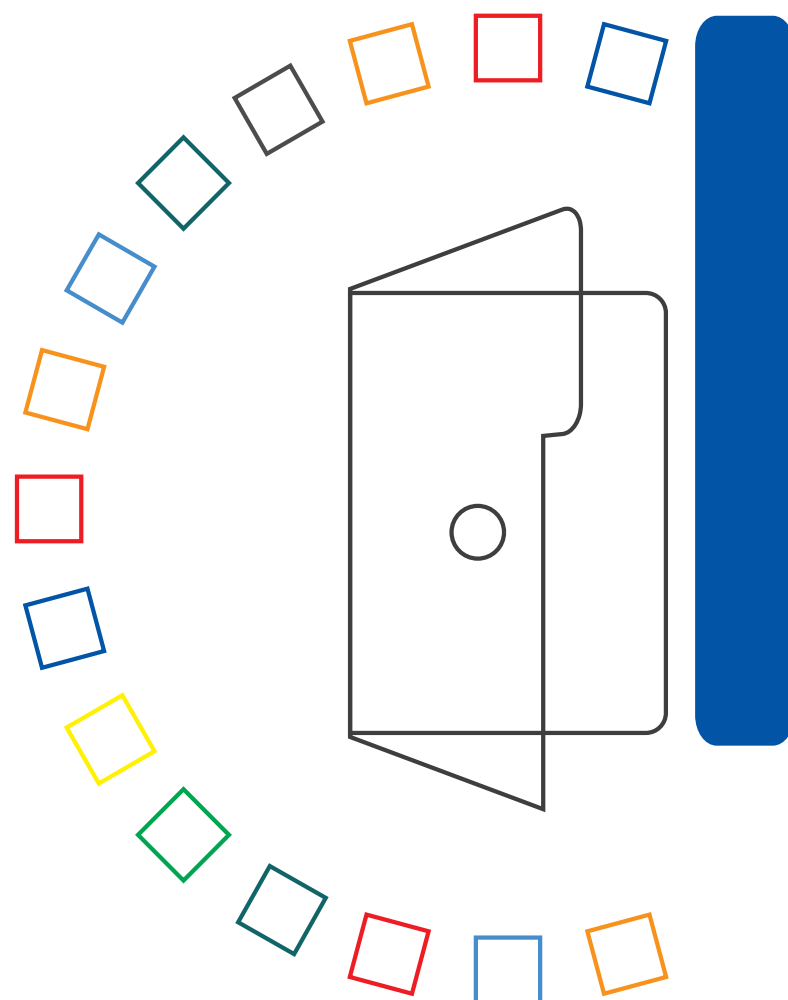












Importancia del Acceso a la Información pública, su  
impacto en la sociedad y su relación con el Gobierno Abierto:  
definiciones básicas

# Luis Esquivel

Oficial de Operaciones, Programa de Acceso a la Información, Instituto Banco Mundial.

Los gobiernos abiertos y transparentes enfrentan una dinámica de mejora continua donde los objetivos de un Gobierno Abierto se materializan de manera progresiva pudiendo siempre ser sujetos de mejora. Algunos ejemplos de la implementación del concepto de Gobierno Abierto y su impacto en el vida cotidiana del ciudadano – que en otros años sería impensable – lo podemos observar en el tema de programas sociales como el “Programa Oportunidades” en México, que incluye mecanismos de transparencia muy fuertes y donde se puede observar el flujo de recursos que llega realmente a la población objeto.

Otro caso emblemático es el de Brasil, donde ha aumentado la participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto. Asimismo en Chile y Perú encontramos la utilización de tecnologías de la información para observar procesos más claros en lo referente a contrataciones del Estado.

Las distintas iniciativas que dentro y fuera de la región se han generado respecto a esta materia, indican que se ha gestado un importante interés en los diferentes sectores de la sociedad y en los líderes de la

opinión pública por participar en la implementación de este concepto, lo cual es manifiesto al observar como la transparencia y los temas de gobernabilidad se encuentran dentro de la agenda pública de países desarrollados como en vías de desarrollo, organismos internacionales y ONG . Para ilustrar como se ha avanzado en el tema, basta recordar que la palabra “corrupción” fue un tabú hasta 1997. Actualmente, se cuenta con una estrategia anticorrupción, una política de acceso de información, además de apoyar diversas iniciativas y actividades que buscan impulsar el gobierno electrónico, reducir la corrupción, mejorar la rendición de cuentas, implementar el acceso a la información, etc.

El Gobierno Abierto ha sido el resultado de varios factores, pero sobre todo es el resultado de las transiciones democráticas. Como ejemplos relativamente recientes tenemos el caso de la llamada Primavera Árabe. Las demandas de los ciudadanos que derrocaron los regímenes en Túnez y Egipto se centraron principalmente en demandas relativas a una mayor rendición de cuentas del Estado.



Cada vez más los ciudadanos, de manera individual u organizada, están demandando gobiernos abiertos y una mayor rendición de cuentas.

Como respuestas a estas demandas, pueden citarse iniciativas sectoriales como la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), plataforma que sobresale porque convergen gobiernos con sociedad civil, con el objetivo de trabajar en una agenda amplia. Perú es uno de sus miembros, así como de la Alianza para el Gobierno Abierto OGP.

En un entorno donde existen iniciativas, agendas y actividades, surge la pregunta: “¿A qué nos referimos con el termino Gobierno Abierto?”. Si bien se han ofrecido varias definiciones, todavía no se ha arribado a un concepto uniforme. En algunas ocasiones se entiende como Gobierno Abierto a datos abiertos o e-government. La OCDE por ejemplo señala que el Gobierno Abierto debe cumplir con 3 condiciones:

- Debe ser transparente, para que el ciudadano pueda conocer el accionar del mismo gobierno.
- Accesible, para que el ciudadano pueda participar en la toma de decisiones.
- Responsable, donde el gobierno responda a las demandas que los ciudadanos emiten.

Como se aprecia la transparencia es el elemento clave, y sin información no hay transparencia. El acceso a la información es un derecho humano, reconocido internacionalmente y como tal debe ser garantizado. Sin acceso a la información pública, no hay Gobierno Abierto. El Acceso a la Información no se relaciona solamente a nivel conceptual con el Gobierno Abierto, sino también a nivel práctico, porque el movimiento

“El acceso a la información en su nivel más básico es importante porque cambia la relación fundamental entre el ciudadano y el Estado”.

global sobre el avance al acceso a la información, que viene ya desde hace más de dos décadas, contribuye a generar condiciones propicias para el auge que está teniendo actualmente. Esto a través de los esfuerzos de miles y miles de activistas que se han involucrado en el tema de Latinoamérica como en otras regiones.

Una muestra de que el acceso de información constituye un elemento integral del Gobierno Abierto, es que forma parte de los criterios que la OGP solicitó como requisito para ser miembro y también es una de las tres áreas donde más compromisos ha habido por parte de los países que han presentado sus planes de acción para OGP.

Si bien existen avances, desafíos y oportunidades en temas de acceso a la información, se plantea todavía la pregunta de ¿por qué es importante el acceso a la información? ¿Para qué sirve el acceso a la información pública? El acceso a la información en su nivel más básico es importante porque cambia la relación fundamental entre el ciudadano y el Estado. Como se dice cotidianamente la información es poder, por lo tanto, la información pública transfiere poder del Estado (servidores públicos) al ciudadano. ■

“Por supuesto que hay desafíos pendientes para lograr que el acceso a la información empodere al ciudadano, combata la corrupción y haga más eficiente al Estado”.

Por ejemplo, en India los mecanismos de acceso a la información son ampliamente utilizados por los ciudadanos quienes los emplean ampliamente y en virtud de ello han demandado derechos y beneficios que les corresponden y que antes no gozaban.

Uno de los usos de la información es el combate a la corrupción, y en México el caso de ProVida es ya emblemático, ya que a través de solicitudes de acceso a la información se pudo conocer el desvío de fondos destinados a comprar medicinas para portadores del virus VIH.

En cuanto a los avances a nivel global, hay más de 90 países que vienen realizando mejoras en sus legislaciones sobre el tema, donde más de la mitad de la población mundial vive bajo un régimen de acceso a la información -ya sea desde una ley, norma sectorial o algún marco regulatorio secundario-.

Latinoamérica es una de las regiones donde más avances se han dado en este tema. Hay una creciente demanda de información por parte de los ciuda-

danos, pero especialmente creo que a nivel regional ha habido un logro muy significativo que es la Ley Modelo de la OEA. Este instrumento no sólo es importante por lo que dice sino por el proceso, a través del cual se llegó a ella, donde Estados y sociedad civil, articulados a través de redes nacionales como La Alianza Regional para la Libre Expresión e Información, jugaron un papel clave.

Por supuesto que hay desafíos pendientes para lograr que el acceso a la información empodere al ciudadano, combata la corrupción y haga más eficiente al Estado. Sobre esto me permito destacar dos grandes áreas en materia legal:

- La implementación de marcos regulatorios: Este es un gran reto porque muchas veces la ley no se implementa, se queda en letra muerta. Ejemplo de ello es el caso de Uganda, donde la Ley de Acceso a la Información fue adoptada hace unos 6 a 7 años, pero no ha sido implementada todavía. No ha habido avances reales para el ciudadano. En este aspecto propongo fomentar la implementación, asegurar el cumplimiento de los sujetos obli-



Luis Esquivel. Oficial de Operaciones, Programa de Acceso a la Información, Instituto Banco Mundial.

gados, proveer capacitación, facultar a los órganos garantes, ya sea un órgano autónomo (una agencia dentro del gobierno) o no, entre otros aspectos.

- El uso de la información: Para que la información tenga impacto tiene que ser usada. Al respecto, propongo vincular la información a problemas específicos como programas sociales o temas a nivel sub-nacional que impacten al ciudadano en su vida diaria, tales como: recolección de basura, acceso a suministro de agua, electricidad, temas de salud, educación, etc.

Yo nunca he visto el presupuesto nacional de mi país (México) y creo que no lo voy a ver nunca porque no sabría qué hacer con él. Pero cuando veo información sobre qué medicinas están disponibles en la clínica que está a dos cuadras de mi casa cuando estoy enfermo, o el horario de los médicos en turno en la clínica,

o la lista de asistencia de los maestros que van a la escuela de mis hijos, claro que son datos que a mí me interesa conocer. Hay que vincular la información con temas concretos.

Otros retos más generales son la falta de voluntad política para implementar las leyes de acceso a la información, incluyendo el uso de ciertas iniciativas como el caso de datos abiertos para estimular transparencia.

“Los cambios que traen consigo las políticas de acceso a la información son cambios intangibles y de largo plazo.”

En Kenia, por ejemplo, existió una gran iniciativa de Datos Abiertos, pero al final, eran datos que no se usaban y no tuvo ningún impacto en materia de Gobierno Abierto ya que el simple hecho de tener toda la base de datos de los gobiernos no necesariamente implica que se podrá utilizar de manera adecuada. La medición del impacto del acceso a la

información en la vida práctica del ciudadano es un tema fundamental.

Al desarrollar el argumento de la importancia del acceso a la información es fundamental no solo hacerlo en el campo teórico, sino también empezar a demostrar con casos prácticos cuál es el impacto real del acceso a la información. Esto no es una tarea fácil porque los cambios que traen consigo las políticas de acceso a la información son cambios intangibles y de largo plazo.

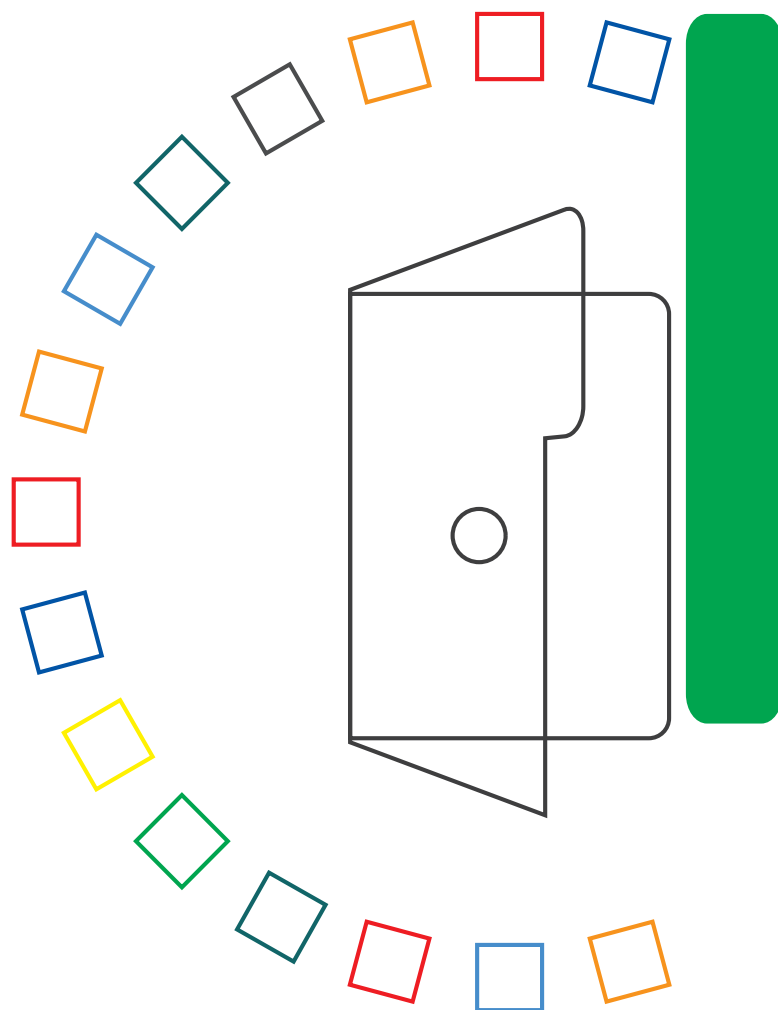
Respecto a las oportunidades que se deben aprovechar para mejorar el escenario actual destaca el uso de las nuevas tecnologías que permiten acceder y fomentar la participación de los ciudadanos, cosa que en el pasado resultaba complejo. De igual manera, la tecnología ha fomentado un mayor intercambio de conocimiento entre los diversos actores a nivel global en materia de transparencia que permite reducir la curva de aprendizaje generando un impacto positivo que optimiza las tareas en este campo. Un ejemplo de este intercambio es la red de Transparencia y Acceso a la Información de Órganos Garantes en Latinoamérica, del cual la Defensoría del Perú es miembro, así como el IFAI en México, el Consejo para la Transparencia en Chile, Uruguay y Brasil.

También a nivel regional, se vienen desarrollando temas de Gobierno Abierto y de acceso a la información, a través de foros de gran impacto, como lo son: las

redes regionales y los órganos regionales. Ejemplos destacados de las primeras son la Alianza Regional para la Libertad de Expresión y Transparencia Internacional, de los segundos, la OEA a través de iniciativas como la Ley Modelo.

Aquí estamos básicamente construyendo al andar y a veces pueden generarse espacios de cierta tensión, pero sin lugar a duda, hay un gran potencial en estos nuevos esquemas de trabajo para contribuir a la apertura de los gobiernos hacia los ciudadanos. ■





El acceso a la Información pública en el sistema  
Interamericano: evolución de la temática y conceptos  
introductorios

# Dante Negro

Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

El objetivo de esta ponencia es detallar algunos de los aspectos relacionados con la evolución de los conceptos de Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública en el marco de la OEA, e introducir conceptos generales de la Ley Modelo de Acceso Interamericana.

Las referencias más importantes en materia de Acceso a la Información Pública se encuentran, además de otros instrumentos jurídicos interamericanos, en la Carta Democrática Interamericana, la resolución de la Asamblea General aprobada en el 2001 y las diversas Cumbres de las Américas en las que participan presidentes del hemisferio y que se reúnen con cierta regularidad. Por ejemplo, en la III Cumbre de las Américas por primera vez se hace referencia al concepto de Acceso de la Información, la Declaración y Plan de Acción de Quebec en el año 2001 y la cumbre extraordinaria en Nuevo León, del 2004.

Adicionalmente, tenemos las resoluciones que aprueba anualmente la Asamblea General de la OEA que han ido incorporando estándares muy importantes sobre acceso a la información pública. Si bien dichas resoluciones no son instrumentos jurídicos vinculan-

tes, es decir no son tratados ni convenciones, sí son compromisos políticos que van acuñando una serie de estándares u orientaciones con la finalidad de señalar cuál es la ruta de acción con relación a un determinado tema.

Desde el 2003, la Asamblea General ha venido adoptando una serie de Resoluciones sobre esta temática, muchas han sido promovidas por Perú y apoyadas por un grupo bastante extenso de Estados en la región. La importancia de estos documentos ha cobrado tal relevancia que, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos últimamente ha venido realizando referencias a estas resoluciones en el sustento de sus fallos.

Estas Resoluciones tienen entre sus alcances más destacados los siguientes:

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. Si bien el lenguaje



que emplea la Resolución de la Asamblea General no se expresa en un lenguaje de derecho y obligación es, sin embargo, a través de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se entiende que el Acceso a la Información es incluso un derecho humano.

**Labor de los Estados:** Los Estados deben promover la adopción de disposiciones normativas que sean necesarias para asegurar el reconocimiento y aplicación efectiva del acceso a la información pública.

**En materia de excepciones:** si bien las resoluciones son bastantes generales, éstas marcan la pauta del régimen de excepciones que encontraremos en la Ley Modelo. Las resoluciones afirman que los Estados al momento de elaborar o adaptar su legislación nacional deben tener en cuenta criterios de excepción claros y transparentes.

**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.

**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, incluso a través de medios electrónicos.

Un aspecto muy importante, en materia de excepciones es la seguridad nacional. La Asamblea General indica que los Estados deben tener presentes principios de acceso a la información al momento de elaborar o adaptar legislación interna en materia de seguridad nacional. Es decir, que el acceso a la información pública es un requisito indispensable

“Los Estados deben tener presentes principios de acceso a la información al momento de elaborar o adaptar legislación interna en materia de seguridad nacional”.

para el funcionamiento mismo de la democracia. Una sociedad que no cuenta con mecanismos de acceso a información pública, claros, transparentes y concretos es una sociedad a la cual le está faltando un componente indispensable para ser llamada sociedad democrática.

Por otra parte, quiero referirme al Comité Jurídico Interamericano, órgano consultivo en materia jurídica que forma parte de la OEA. El mismo está compuesto por 11 expertos a quienes en junio del año 2008 la Asamblea General 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. Dicho documento se resume en 10 principios referidos a los siguientes temas:

- 1) Accesibilidad de la información en poder de los órganos públicos.
- 2) Definición de un órgano público.
- 3) Definición de información.
- 4) Régimen limitado de excepciones.
- 5) Pro-actividad en la difusión de la información por los órganos públicos.
- 6) El contenido de lo que se debe difundir.

“Debe entenderse que el término información pública se refiere a cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública”.

7) Los procedimientos en cuanto a las solicitudes y apelaciones.

pública y el otro, compila las mejores prácticas y experiencias en varios países de la región.

8) La carga de la prueba en el órgano público.

Respecto al proceso de negociación y adopción de la Ley Modelo, en el año 2009 la Asamblea General solicitó al departamento coordinar la constitución de un grupo de trabajo que pudiera presentar un proyecto de Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública. Este grupo fue conformado por expertos que provenían de los sectores gubernamentales, académicos, sociedad civil, etc.

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.

Luego de un año se presentó en el 2010 a la Asamblea General un proyecto de Ley Modelo que finalmente fue adoptada. Además de la Ley Modelo, el texto incluye una guía de implementación que pretende aclarar algunos conceptos o ampliar algunas nociones que no pudieron finalmente incorporarse en la Ley Modelo.

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

Seguidamente quisiera referirme a la labor que en este tema desempeña o ha desempeñado el Departamento de Derecho Internacional y a su participación en la evolución de esta temática en el marco de la organización.

El objetivo primordial del Departamento de Derecho Internacional en esta materia consiste en apoyar a los Estados Miembros de la OEA en las iniciativas de reforma de sus respectivos marcos normativos con

En el 2008 el departamento elaboró dos documentos de importancia: el primero de ellos contiene recomendaciones generales sobre el acceso a la información

base en la Ley Modelo, partiendo de la importancia que cobra esa herramienta al momento que los Estados la implementan en su normativa. Si bien la citada Ley no es un documento vinculante sino referencial, el esfuerzo que se hizo en elaborarlo y en incluir los referentes más importantes para la concreción de una ley doméstica hace de ésta una base muy importante para cualquier emprendimiento de revisión o implementación normativa.

Seguidamente quisiera referirme a algunos aspectos que servirán de introducción a los conceptos generales del tema y que espero contribuyan con la dinámica del taller.

Tenemos que empezar preguntándonos cuál es el alcance y finalidad de esta Ley Modelo. Comenzando por definir lo que entendemos por información y lo que se entiende por autoridad pública.

De igual manera ¿cómo se ejerce el derecho?, pues, si bien se dice que el individuo tiene derecho a acceder a la información, ¿cómo debe ejercer materialmente éste derecho?

Este derecho puede ejercitarse básicamente a través de la presentación de una solicitud. Los elementos de este componente como la presentación de las solicitudes, procedimientos, costos, etc., serán debatidos y estudiados en el tercer módulo del taller.



Dante Negro. Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

Otro de los aspectos relevantes corresponde a la diseminación proactiva de la información por parte de la autoridad pública. Esto significa que la autoridad asume el compromiso de difundir de manera proactiva la información en su posesión de manera que el número de solicitudes por parte de los ciudadanos se reduzca. Componente que se encuentra relacionado a los esquemas de publicación, que constituyen un capítulo muy importante dentro de la Ley Modelo y que será tratado precisamente en el primer módulo que da inicio al taller.

Uno de los principios rectores en este tema es el de máxima publicidad que constituye el eje fundamental de la Ley Modelo porque de ahí se derivan dos corolarios importantes. El primero, que la información en manos de la autoridad pública deben ser completa, oportuna y accesible; y el segundo, que la información en manos de la autoridad pública debe estar sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, que deben contar con un mínimo de requisitos fundamentales: estar definidas por ley, ser legítimas y ser estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Respecto a los conceptos de información y autoridad pública, debe entenderse que el término información pública refiere a cualquier tipo de dato en custodia o control de una autoridad pública, fuera de éste ámbito se encuentra la información en manos de entes privados.

La Ley Modelo no se limita a aquella información que esté relacionada con el uso de que la autoridad pública haga del dinero de los contribuyentes o de la gestión pública propiamente dicha. Esa visión es muy restringida, la Ley Modelo se aplica a un ámbito mucho más amplio, a cualquier tipo de dato o información, amplitud que obviamente genera algunos problemas técnicos, sobre todo al momento en que se aborde el régimen de excepciones.

El término autoridad pública, se refiere a cualquier autoridad gubernamental y a las organizaciones privadas que se encuentran comprendidas en el artículo 3 de dicha Ley Modelo. Esto significa que la Ley Modelo pretende aplicarse a todas las ramas del gobierno, incluidos el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Cuando se habla del acceso de la información pública

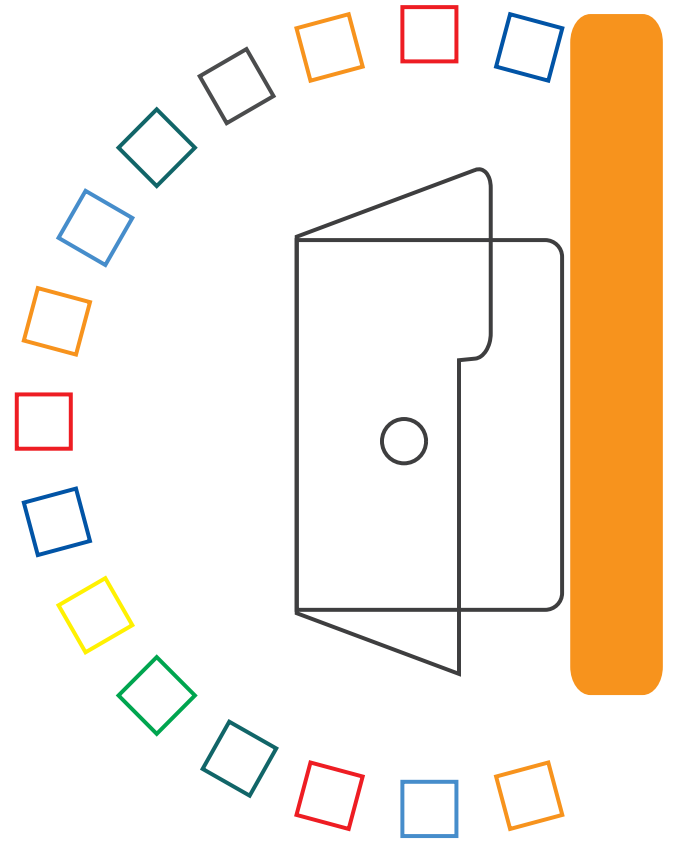
y gestión pública efectiva, por lo general nos referimos al área del Poder Ejecutivo, y no necesariamente se amplía la idea a poderes legislativo y judicial. Sin embargo, el término autoridad pública engloba a cualquier órgano del Estado en los diferentes niveles de gobierno y en sus distintas estructuras: central, federal, regional, provincial o municipal. No debemos entender que porque se trata de un municipio pequeño éste municipio no esté sujeto al régimen de acceso a la información pública.

Los organismos y entidades independientes o autónomas, de propiedad del gobierno o controladas por el mismo están también englobados en esta definición. En el caso de organizaciones privadas, cuando éstas reciban fondos del gobierno público o de entes públicos o cuando desempeñan funciones o servicios públicos, el régimen de acceso a la información también se aplica a las organizaciones privadas en lo tocante al ejercicio de los recursos económicos de origen público y en la parte que corresponde a los servicios públicos que dicha organización privada ejerce. Muchas gracias. ■



Dante Negro. Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.





# Primer Módulo

El principio de máxima publicidad:  
diseminación pro-activa y registros.

# Magaly McLean

Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

Durante este módulo exploraremos de manera detallada el contenido del capítulo primero de la Ley Modelo que se refiere a las definiciones, alcances, derechos de acceso, interpretación y esquemas de publicación.

El principio de máxima publicidad es el principio rector en materia de acceso a la información pública y es reconocido como tal por los diferentes órganos del sistema interamericano, por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité Jurídico Interamericano. Este último lo incorporó a su lista de principios sobre el acceso a la información pública como ya lo mencionó el Dr. Negro.

Es por esta razón que el principio de máxima publicidad inspira cada una de las figuras, cada una de las obligaciones y de los derechos que establece la Ley Modelo Interamericana o que debería permear cualquier otra Ley Modelo sobre acceso a la información pública. Quienes tuvieron bajo su responsabilidad la redacción de esta ley, tomaron muy en cuenta este principio y lo establecieron como la columna vertebral de todo el sistema. Por ello, cada

una de las figuras contempladas en la Ley Modelo responde a este principio.

Si bien el concepto del principio de publicidad máxima es en teoría sencillo, sus consecuencias son enormes. La presunción es que toda información pública debe ser de acceso al público y que el público tiene acceso a esa información y a difundirla, y el secreto debe ser siempre la excepción.

En cuanto al régimen de excepciones, de acuerdo con la Ley Modelo, éstas tienen que cumplir con ciertos estándares. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Ley Modelo indican que deben estar estrictamente limitadas, ser estrictamente necesarias en una sociedad democrática, y basadas en los estándares del sistema interamericano. Al respecto, puede observarse un alto consenso en la conceptualización de este criterio, tanto en la Ley Modelo, como en la Corte Interamericana de Justicia y el Comité Jurídico Interamericano.

Debe presumirse que la información pública no es reservada, es de carácter público y que, de encontrarse



reservada no debería considerarse como una reserva temporalmente indefinida. Sino que es importante que esté sometida a plazos de caducidad.

Una de las consecuencias de este principio es el que la carga de la prueba en el régimen de excepción corresponde siempre al Estado. La presunción de la accesibilidad de la información opera siempre a favor del ciudadano, quien puede asumir que la información es siempre de acceso público.

Otra consecuencia se relaciona con la interpretación de la Ley. Ante una duda o vacío legal se debe entender que el derecho de acceso a la información tiene pre-eminencia sobre cualquier otra disposición en caso que exista un conflicto de normas.

El funcionario público encargado de la interpretación de la ley o de su aplicación debe de hacer todos los esfuerzos necesarios y razonables y recurrir al principio de buena fe, tanto en la aplicación de las normas como en asegurar el ejercicio efectivo y en la práctica del derecho de acceso a la información pública.

El reconocimiento de este principio en el caso peruano claramente se observa en una sentencia de la Sala Primera Constitucional del 2009 que estableció que: “el principio de publicidad de la actividad estatal debe promover las condiciones para que la sociedad pueda exigir sin mayores trámites, papeleos o demoras de la información pública requerida. Se pretende con ello erradicar cualquier vestigio de la ‘cultura del secreto’, bajo la cual la Administración se estimaba ‘propietaria’ de los documentos, archivos e información de naturaleza pública. Desde esta equivocada perspectiva, las entidades estatales muchas veces sentían que podían decidir discrecionalmente si entregaban o no la información

“La presunción es que toda información pública debe ser de acceso al público y que el público tiene acceso a esa información y a difundirla, y el secreto debe ser siempre la excepción”.

solicitada.” (Expediente No. 04912-2008-PDH/TC. 7 de septiembre de 2009).

Retomando la Ley Modelo, debemos también preguntarnos ¿cuál es su alcance y finalidad? Lo cual, encontramos en su numeral 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; y como lo hemos mencionado, la ley se basa en el principio de máxima publicidad, de manera tal que cualquier información debe ser completa, oportuna y accesible y sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deben estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Este concepto podría desagregarse de la siguiente manera:

El Objeto del Derecho: es toda información que se encuentra en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La información entonces incluye no sólo la que produce el Estado sino también aquella que el Estado capta o recolecta. Incluye además, cualquier forma de archivo electrónico, digital o cualquier otra forma de almacenamiento.

Titular del Derecho: el titular del Derecho es toda persona, sin importar su edad, su estado migratorio, etc. Es decir, aplicando el criterio de la Ley Modelo yo podría venir como ciudadana costarricense a Perú y

“La autoridad pública tiene la obligación de indicar primero si tiene o no la información, y en caso de que no esté en su poder informar y ubicar dónde se encuentra”.

solicitar, información que se encuentre en manos del poder público, sin que deba ser relevante mi estado migratorio en el país.

Sujetos obligados: respecto a los sujetos obligados a entregar información, la Ley Modelo se refiere a toda autoridad pública, perteneciente a cualquiera de las ramas del gobierno (ejecutivo, legislativo, judicial). Como se ha indicado previamente, no solo es el Poder Ejecutivo el obligado, sino también los otros dos poderes del Estado. Estos incluyen todos los niveles de la estructura gubernamental, incluyendo órganos u organismos y entidades que son independientes o autónomos, de propiedad del Gobierno, controlados por el mismo o que actúan a través de mandatos de la constitución o de otras leyes, y las organizaciones privadas en la medida que éstas reciban fondos públicos y en lo que respecta a dichos fondos.

Alcance del derecho: ¿a qué tiene derecho la persona (independientemente que sea ciudadano o no, inmigrante legal o ilegal, etc.)? Tiene derecho a ser informada, y a saber si la información que solicita está o no en manos de la autoridad pública, quien

tiene la obligación de entregar la información de forma expedita .

La identificación de la información: la posesión de la información acarrea una serie de situaciones, sobre todo considerando el hecho de que hay diferentes divisiones jerárquicas en un gobierno, distintas oficinas y sub-oficinas, en algunas ocasiones ubicadas -aunque estén bajo una misma autoridad jerárquica-- en distintas localidades, lo que complica la determinación de la oficina que tiene físicamente la información a la que se quiere acceder. Por ello, la autoridad pública tiene la obligación de indicar primero si tiene o no la información, y en caso de que no esté en su poder informar y ubicar dónde se encuentra.

Las solicitudes de información-anonimato: la solicitud o apelación de la entrega o negación de la información es otro de los derechos del individuo quien podría presentar de forma anónima solicitudes de información y apelaciones, es decir, no es necesario que el solicitante revele su identidad, que presente su número de identificación o cédula, pasaporte o

cualquier otro documento que lo identifique.

Justificación de la solicitud y otros derechos: el individuo tampoco tiene la obligación de justificar las razones por las cuales solicita la información ni decir qué va a hacer con ella; a ser libre de cualquier tipo de discriminaciones que pueda derivarse de la presentación de una solicitud; a recibir una respuesta precisa y completa; a acceder de manera oportuna a los documentos y a recibirlos en el formato en que los ha solicitado. Por lo general la información se proporciona de manera impresa, pero cada vez con más frecuencia razones de costo y conveniencia conllevan a que ésta se solicite en un formato electrónico. Aquí la persona debería de tener posibilidad de decidir en qué formato quiere acceder a la información.

Apoyo del funcionario público: el solicitante de la información también tiene el derecho de recibir el apoyo de dos figuras que contienen la ley de acceso a la información: el oficial de información y la comisión de información. En estos dos casos no solo se trata de que uno pueda acercarse a un oficial de información y solicitar el pedido, sino también de solicitar información sobre cómo presentar una apelación.

Al respecto, también se prevé la protección al solicitante quien no puede ser sancionado, castigado ni procesado por el ejercicio de su derecho.



Magaly McLean, Abogada Principal del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

“La Ley Modelo detalla que no solo se trata de registrar el número de solicitudes que un organismo pueda recibir periódicamente, sino de llevar informes más detallados”.

Por otra parte, como complemento todos los derechos que tiene la persona, existen otras obligaciones que tiene el Estado, entre ellas:

- Responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes de información.
- Contar con procedimientos para interponer apelaciones y quejas.
- Ofrecer la posibilidad de una revisión interna y una judicial.
- Transparencia activa que se refiere a la obligación de la administración de suministrar información no porque se la pidan sino de una manera pro-activa o voluntaria.

Sobre la transparencia activa y las medidas para promover la apertura, se pueden mencionar dos tipos de mecanismos: el esquema de publicación y el registro de activos de publicación.

La Ley Modelo nos habla de que toda autoridad pública debería diseminar de una manera muy amplia, a través de su página web, un esquema de publicación de información que es aprobado por la Comisión de Información prevista en la Ley Modelo.

El esquema de publicación debe establecer la clase de documentos que la autoridad debe publicar de manera pro-activa y la forma en la cual deben publicarse. La idea es permitir el acceso de información que está en su posesión del estado de la manera más amplia y transparente y actualizar periódicamente esa información. La ley hace un énfasis en que estos esquemas de publicación también sean estructurados y aprobados por la Comisión de Información, así como modificados y actualizados periódicamente sobre qué tipo de información que está sujeta a esta diseminación proactiva, podemos mencionar algunos ejemplos, entre ellos:

- Información básica sobre la institución:
- Estructura orgánica, funciones y deberes.
- Ubicación, dónde están sus departamentos y los organismos.
- Horas de atención al público.
- Nombres de los funcionarios, qué calificaciones y salarios tienen.
- Informes de auditoría.
- Presupuesto y gasto público
- Informes anuales sobre cómo se ejerce el presupuesto.

- Escalas salariales.
- Normas claras y protocolos de atención al cliente.
- Descripción de las facultades y los deberes de los funcionarios principales y de los procedimientos para las tomas de las decisiones.
- Leyes, reglamentos, resoluciones vigentes.
- Guías sencillas que contengan información adecuada sobre el mantenimiento de documentos.

Además, es importante mencionar que dentro de las funciones de la Comisión de Información está el establecer estándares con relación a los activos de información. Es decir, que toda autoridad pública debe tener estos registros y debe actualizarlos periódicamente, tema de suma importancia pues la propia autoridad podría no saber, en medio de la infinidad de datos que puede manejar cada ente estatal, qué se debe o no publicar y con qué información cuenta.

- Registro de las solicitudes. En este punto, la Ley Modelo detalla que no solo se trata de registrar el número de solicitudes que un organismo pueda recibir periódicamente, sino de llevar informes más detallados, por ejemplo, incluyendo el número de solicitudes que son rechazadas, cuáles son las excepciones o cuáles son las razones que la autoridad pública argumenta para rechazar una solicitudes y las normas en las que se basa.

Otras disposiciones importantes son aquellas relacionadas al tema de las poblaciones específicas y la publicación de políticas públicas. Al respecto, las autoridades públicas deben publicar sus políticas públicas y como resultado la política pública no publicada no debe ocasionar perjuicios al individuo. Por otra parte, la autoridad pública debe divulgar la información que afecta a una población específica

de la manera y la forma que facilite a la población afectada su obtención. En un país tan culturalmente rico como lo es Perú, donde muchas personas manejan diferentes idiomas o lenguas, esta es una disposición que adquiere especial relevancia.

Por último, es importante mencionar que una de las funciones de la Comisión de Información es establecer estándares con relación a los activos de información. Es decir, que toda autoridad pública debe tener estos registros de activos y debe actualizarlos periódicamente, tema de suma importancia pues la propia autoridad podría no saber, en medio de la infinidad de datos que puede manejar cada ente estatal, qué se debe o no publicar. ■

# Mariana Llona Rosa

## Secretaria de Gestión Pública del Gobierno de Perú.

Mi ponencia se centrará en analizar la normativa peruana sobre el tema de esta actividad, y aquellas acciones que el gobierno peruano está desarrollando para fomentar su cumplimiento y mejora.

El principio de máxima publicidad establece la presunción de que toda información que posee el Estado es accesible al ciudadano, es decir toda información en posesión de órganos públicos es de naturaleza pública y se encuentra sujeta a un sistema restringido de excepciones.

Hay una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde se determinó que los actos del Estado deben encontrarse regidos por principios de publicidad y transparencia. Este principio de máxima publicidad implica un deber básico de recolección, registro, y difusión de la información por parte del Estado, elementos claves. Lo cual implica que las instituciones del Estado deban tener una gestión adecuada de la información y el conocimiento de manera tal que pueda permitir a los ciudadanos obtener información sobre las instituciones, sus funciones, sus competencias, quiénes las integran, qué

actividades realizan para cumplir sus mandatos. Por ejemplo, el artículo 12, inciso 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho, así como recibir de cualquier entidad en el plazo legal con el costo que suponga al pedido. Esa Ley también dispone en el artículo 3 todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la Ley están sometidas al principio de publicidad. Lo cual, implica que toda información que posea el Estado debe presumirse como información pública, salvo estrictas excepciones, y el Estado deberá adoptar las medidas que garanticen y promuevan la transparencia y el acceso a la información pública.

En términos más concretos la secuencia de cómo se realiza el procedimiento administrativo de solicitud y entrega de información en el caso peruano es la siguiente: respecto a la presentación de la solicitud, éstas pueden presentarse por escrito, correo electrónico, sitio web; el solicitante debe obtener respuesta

dentro de los 7 días hábiles siguientes a la presentación de su solicitud, los cuales son prorrogables a 7 días más. En este punto, la solicitud puede tener dos respuestas: o bien se entrega la información o se la niega, ante lo cual se puede interponer un recurso de apelación ante un órgano superior, que tiene 10 días hábiles para responder.

Por otra parte, una vez al año se eleva al Congreso de la República un informe –remitido por la Presidencia del Consejo de Ministros– con el detalle de las solicitudes de acceso a la información que fueron atendidas y denegadas. Este reporte normado se nutre de la información que envían los 3 niveles de gobierno. En líneas generales, y mostrando las estadísticas actuales, los resultados indican un cumplimiento favorable por parte de la administración pública. A nivel de Gobierno Nacional éste se encuentra cubierto en 100% y 67% los municipios distritales, 50% municipios provinciales, 50% en Universidades estatales, solo en los gobiernos regionales, se tiene un 20% de participación.

Si bien el informe no detalla el contenido que se responde en la provisión o denegación de información, la mayor cantidad de datos se refieren a información presupuestal, remuneraciones y adquisiciones. A nivel de los gobiernos regionales, distritales y provinciales se solicita además en temas ligados a las ordenanzas municipales y resoluciones regionales.

Las razones por las que no se atienden completamente las solicitudes, tienen que ver con factores como el incumplimiento de los pagos por copias de documentos, la falta de precisión del petitorio, la inadecuada organización interna de la entidad, carencia tanto de recursos físicos como de personal calificado para la correcta gestión de archivos.

“Hay una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde se determinó que los actos del Estado deben encontrarse regidos por principios de publicidad y transparencia”.

Otro punto de avance es el Portal de Transparencia Estándar que es una de las herramientas más importantes que tiene el Estado. En él se puede apreciar cómo se organizan de forma estándar las entidades públicas en diferentes rubros para el conocimiento público.

Entre la información que se puede conocer también se encuentran información general de las entidades públicas, remuneraciones de los funcionarios, ejecución de proyectos, declaraciones juradas, el monto de los contratos, entre otros. La reglamentación vigente obliga a todas las entidades del Estado a publicar este tipo de informaciones.

Este portal es supervisado directamente por la Secretaría de Gestión Pública, supervisión que nos muestra las siguientes cifras: existen 18 ministerios que tienen publicado el 100% de la información que se solicita, hay 4 gobiernos regionales que destacan por encima del 90% que son: Amazonas, Huancavelica, Ica y San Martín. La meta este año es mejorar sustantivamente el nivel de cumplimiento, que se logrará no solo con la supervisión sino también empujando con los propios gobiernos regionales y demás responsabilidades estatales.

Desde abril del 2012 el Estado peruano ya es parte de Plan de Acción de Gobierno Abierto, y entre los compromisos que se han contraído está la búsqueda



“Respecto al Gobierno Abierto, es importante destacar que a inicios de este año, se aprobó una política de modernización de la gestión pública en donde destaca ese concepto”.

de la mejora de los niveles de transparencia del acceso de la información pública y la revisión, y mejora del campo normativo.

Volviendo al tema del uso de los portales, es necesario seguir mejorándolos. En materia de conservación y archivo, se viene trabajando conjuntamente con el Archivo General de la Nación.

En el caso del gobierno electrónico y mejora de los servicios, se está promoviendo la difusión progresiva de datos abiertos en los portales de las entidades públicas, además de estar trabajando en la capacitación en el mejor uso de los portales, tarea que se viene desarrollando con la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico.

A 10 años de aprobada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 9 de su reglamentación, se han identificado varios puntos que deben ser mejorados, como por ejemplo: la ausencia de regulación sobre la conservación de la información, falta de regulación sobre las medidas que deben adoptar las máximas autoridades de las en-

tidades para garantizar el adecuado desempeño de funciones de los responsables frente a la atención de solicitudes, incumplimiento de algunas entidades respecto a la remisión de algunos formatos sobre las solicitudes de acceso a la información, y finalmente, una falta de regulación sobre las características que deben observarse en los portales de transparencia para garantizar un lenguaje que hemos denominado un lenguaje ciudadano.

Otro punto importante a mejorar se relaciona con la conservación de la información. Es importante que esa labor de conservación la realice un órgano de administración de archivos o una unidad orgánica que tenga las funciones de gestionar los archivos dentro de la entidad. También es importante que la creación, organización, administración y mantenimiento y control de los archivos públicos se sometan a las normas del sistema nacional de archivos el cual es un sistema normado de digitalización de documentos y gratuidad de la búsqueda de archivos.

En lo que toca al incumplimiento sobre la atención de solicitudes de la información, se está proponien-

do la creación de un registro de atención de solicitudes de acceso a la información en las entidades públicas, actualizado y entregado en tiempo real.

Otras recomendaciones abarcan la incorporación de un glosario de terminología, que la información publicada sea cierta, completa, actualizada y útil, y mejoras al procedimiento y plazos en que la información se entrega, se publica en internet, haciéndose con ello más transparente.

Respecto al Gobierno Abierto, es importante destacar que a inicios de este año, se aprobó una política de modernización de la gestión pública en donde destaca ese concepto, detallándose todos los lineamientos que las entidades públicas deben de seguir en la materia para la mejora de su gestión, incorporándose estos elementos como parte de la eficiencia de la gestión pública.

Finalmente, con los lineamientos mencionados en materia Gobierno Abierto, lo que se busca es asegurar la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y, en especial, en mi opinión, sobre la calidad de los servicios públicos y desempeño de la entidad, incorporando cada uno de los compromisos que desde esta iniciativa se han establecido. ■



Mariana Llona Rosa, Secretaria de Gestión Pública, Perú.

# Karina Banfi

Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

Quisiera destacar lo positivo, valioso y excepcional de este evento en cuanto a la participación de la sociedad civil. Aunque frecuentemente se realizan actividades de esta naturaleza, este encuentro es excepcional por el espacio que se ha abierto a la participación de la sociedad civil con lo cual busco exaltar este tipo de eventos que desarrolla la OEA en donde sí se concede un lugar importante a la sociedad civil.

Más que hablar del principio de máxima publicidad, lo que pretendo es explicar los efectos de la construcción de este concepto en la vida ciudadana y principalmente en la vida del funcionario.

Recuerdo que hace 20 o 30 años en la administración pública se creía que toda la información era propiedad del Estado, y cuya decisión de preservarla o compartirla dependía pura y exclusivamente de su voluntad.

Sin embargo, afortunadamente, a partir del año 2000, con la construcción del concepto de máxima publicidad, se estableció la presunción de que toda la información que el Estado posee es ahora de acceso públi-

co. Que la información nos pertenece a todos.

Entre los antecedentes internacionales de este proceso podemos mencionar los principios de acceso a la información de la relatoría para la libertad de expresión generados en el 2004, el caso Claude Reyes v.s. Chile, así como los principios del Comité Jurídico Interamericano, que fueron explicados anteriormente, elementos que se conjuraron y concretaron en la Ley Modelo y su guía de implementación. La suma de todos estos elementos otorgan al funcionario la posibilidad de adaptarse y modernizar su trabajo, entendiendo que cumple con un servicio, como es el entregar información al ciudadano cuándo éste la requiere, pero también, y es aquí donde se inserta el principio de máxima publicidad que propone la difusión y dissemination de la misma.

Hablar de acceso a la información, no es solo hablar de una herramienta para la modernización del Estado, sino también de un derecho humano, con todas las consecuencias y efectos que esto produce. Recordemos que cuando un Estado incumple con un derecho humano está violando uno de los principios básicos

de la existencia de la humanidad que tiene que ver con la vida y las libertades de todos los individuos para desarrollarnos, para ejercer nuestros derechos, pensar libremente y expresarnos en función de lo que queremos y lo que deseamos en nuestra vida.

Cuando un gobierno adopta dentro de su agenda política los temas de transparencia e información, se produce un diálogo con la ciudadanía, con su sociedad, donde se conciben procesos y relaciones que son mucho más amigables, mucho más amenas; hay menos resistencia de parte de los ciudadanos, más paciencia y comprensión.

En cuanto a los países que no tienen actualmente leyes de acceso a la información pública (Costa Rica, Argentina, Paraguay, Bolivia y Venezuela), se aprecia en ellos niveles de resistencia y de tensión entre la sociedad civil y las autoridades en la puja por conocer detalles de la administración pública como el presupuesto nacional, ¿qué hacen con el dinero los funcionarios públicos?, entre otros temas. Lo importante aquí es recordar que esto es un derecho humano y cuando una persona necesita información, el Estado debe proveerla.

Al hablar de máxima publicidad se debe tener en cuenta el que las excepciones a este principio deben ser estrictamente necesarias y estar bien justificadas tal como se indica en el artículo 41 de la Ley Modelo Interamericana.

Otro aspecto relevante, es la protección de datos personales. En la mayoría de casos cuando existe una resistencia por parte del funcionario que de entregar la información es por el temor de entregar indebidamente información sobre datos personales al solicitante y por la posible consecuencia de que sea

“Hablar de acceso de la información, no es solo hablar de una herramienta para la modernización del Estado, sino también de un derecho humano, con todas las consecuencias y efectos que esto produce”.

sancionado. Si bien revelar datos personales es muy grave, es importante entender que la protección de datos no es absoluta sino más bien debe ser comprendida como una excepción a cualquier ley de acceso a la información. ¿Dónde termina esta discusión?, si la respuesta es en la Justicia, ésta podría no tener sentido real, pues en varios países de Latinoamérica todavía se padece una justicia lenta. Para llegar a un entendimiento, es necesario entablar un diálogo entre el funcionario y la persona que solicita la información para saber si debe ser revelada o no.

Un ejemplo sencillo es que el salario de la presidenta de Argentina, Cristina de Kirchner fue hasta hace un tiempo un dato personal. El problema con ese criterio es que su salario depende del pago de los impuestos de los ciudadanos, adicionalmente la Ley Modelo explica claramente dentro de la información que debe publicarse proactivamente, que el salario de los funcionarios públicos debe ser proactivamente publicado. Este es uno de los problemas que se genera cuando la regla es la protección de los datos personales y no se entiende que dichos datos están sujetos a la actividad que desarrollan las personas.

En materia de transparencia activa, ésta tiene que ir acompañada del principio de máxima publicidad, lo que significa poner la información a disposición de las personas sin necesidad que se solicite.

Por otra parte, el acceso de la información pública

“Muchos gobiernos todavía no comprenden que hablar de Gobierno Abierto es hablar del cumplimiento del derecho del acceso a la información”.

deber ser entendida como un derecho más comprendido en el concepto de Gobierno Abierto, es decir como una política pública de transparencia, más constituyéndose así los datos abiertos como una herramienta en la gestión pública efectiva.”

modernizar los Estados en un continente que, todavía lo puede hacer. ■

Muchos gobiernos todavía no comprenden que hablar de Gobierno Abierto es hablar del cumplimiento del derecho del acceso a la información. Para que haya datos abiertos, es necesario que haya un gobierno que tenga la voluntad política de entender que tiene que respetar un derecho. Cuando esas dos cosas confluyen el camino que se está recorriendo podrá estar orientado hacia el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos.

Finalmente, es menester destacar que existe un nuevo espíritu entre los funcionarios y la sociedad civil, como resultado de toda una década de trabajo, dentro del cual considera que el acceso a la información es parte de la vida fundamental de las personas. Con la publicación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública se ha contribuido a fortalecer el ejercicio de la administración pública y a





Karina Banfi. Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.



# TALLER DE ALTO NIVEL SOBRE EL ACCESO EQUITATIVO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

LIMA, PERÚ 9 Y 10 DE MAYO DE 2013



Hugo Vallejos C., Secretario General (e) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



Patricia Guillén N., Gerente de Defensa del Ciudadano de la Municipalidad Metropolitana de Lima y Carmen Pilares S., Asesora Sénior del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado - GIZ.

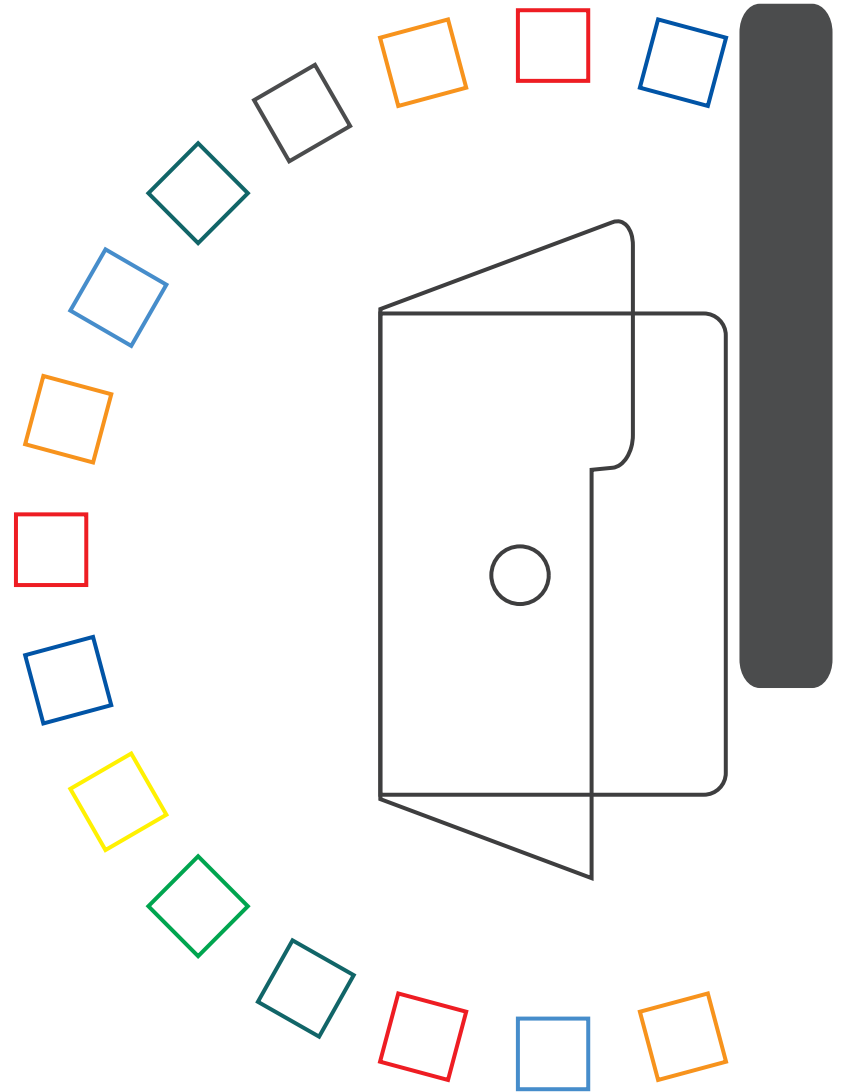


Representantes de organizaciones de la sociedad civil participantes del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública – Perú.



Miembros del Panel: El principio de máxima publicidad: Disseminación proactiva y registros.





## Segundo Módulo:

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



# Dante Negro

Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

Existen tres tipos básicos de excepciones al acceso a la información pública que están incluidas en la Ley Modelo, las cuales suponen un daño a: 1) Intereses privados; 2) Intereses públicos; y 3) Comunicaciones confidenciales.

El régimen de excepciones al acceso a la información es un eje central para la eficacia y la garantía de esta institución, porque en la medida que se tenga un régimen de excepciones claro y concreto, todo lo demás está sometido a la divulgación.

Las hipótesis para denegar información sólo pueden ser interpretadas por los funcionarios públicos facultados para tales efectos, los cuales según la Ley Modelo, deben ser funcionarios de alto rango.

La aplicación de una excepción; es decir, la negativa a difundir, puede ser apelada y los temas sujetos a una apelación están referidos a estas situaciones de excepción específica, en las cuales se debe de considerar el principio de máxima publicidad en conjunción con tres condiciones básicas: la proporcionalidad, la legitimidad y la necesidad.

Las excepciones no deben convertirse en la regla general, deben interpretarse conforme al texto literal de la norma, la cual debe ser clara y precisa, que permita que su aplicación sea literal. Solo en aquellos casos en que exista duda es cuando existe la posibilidad de una interpretación, la cual debe ser hecha, como lo dijimos, por funcionarios de alto rango. Existe además, la regla según la cual las excepciones deben ser interpretadas de buena fe, es decir, de manera que contribuyan a la realización de los fines de la institución.

Por otra parte, si existen leyes contradictorias, el régimen de acceso a la información debe prevalecer ante otras leyes contrarias al régimen de apertura.

De conformidad con lo expuesto es claro ya que el régimen de acceso a la información no es absoluto, pues está limitado por intereses legítimos, personales y públicos.

En cuanto a los intereses privados, 'estos se refieren al derecho a la privacidad de los individuos, incluyendo los temas de vida, salud e integridad, asimismo a los derechos consagrados por lo general de manera

constitucional. La difusión de dicha información debe ser con el consentimiento del individuo que pueda verse afectado.

Sobre los intereses comerciales y económicos legítimos, cuando dicha información fue entregada de manera confidencial se debe cumplir con dos condiciones: que los intereses sean legítimos y que la información haya sido entregada de manera confidencial, ya que si estas condiciones no se cumplen la información no estaría comprendida en el régimen de excepciones.

Respecto a la carga de la prueba, ésta recae en el Estado en todo lo referente al tema de patentes, derecho de autor y secretos comerciales, tanto en este tipo de excepciones como en aquellas que abarcan los temas de intereses públicos. No recae ni en el solicitante, ni en el titular de los datos que posee el Estado.

En cuanto a los intereses públicos, existen nueve supuestos incluidos en la Ley Modelo:

1. Seguridad pública. Se pide una declaración, una definición clara y una determinación precisa de cuál sería el daño que se pudiera ocasionar si es que se divulga información sobre seguridad pública.
2. Defensa nacional. Al igual que la precedente tiene que ser muy claro cuál es el daño o cuál es el interés que se intenta proteger para evitar la divulgación.
3. Futura provisión libre y franca de asesoramiento dentro de y entre las autoridades públicas. Lo que esta excepción pretende proteger es el proceso deliberativo de las autoridades del Estado para que efectivamente se asegure una efectiva administración pública.

“Las excepciones no deben convertirse en la regla general, deben interpretarse conforme al texto literal de la norma, la cual debe ser clara y precisa”.

4. Elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas. Es importante destacar que esta hipótesis sólo se refiere a políticas públicas en proceso de formación, no a aquellas que ya fueron aprobadas.

5. Relaciones internacionales e inter gubernamentales.

6. La ejecución de la ley, prevención, investigación y prevención de delitos. Esto se refiere a la importancia que toma el secreto en procedimientos judiciales de índole penal en los cuales es importante no interrumpir o no afectar el curso de una investigación o el procedimiento mismo de administración de justicia.

7. Todo lo referido a la capacidad del Estado para gestionar la economía. Es necesario ya que se protejan las actividades estatales que son necesarias para asegurar la estabilidad económica y financiera del país.

8. Intereses financieros y legítimos de la autoridad pública. Esto pretende proteger las finanzas públicas y el mejor gasto de las mismas.

9. Los exámenes y auditorías, y procesos de examen y auditoria. Esta excepción se aplicará únicamente cuando dichas actividades estén en proceso de desarrollo. Una vez que los resultados de esos exámenes y esas auditorías sean conocidos, ellos deberían estar sujetos al régimen de divulgación. Sobre las comunicaciones privilegiadas, es importante mencionar que permitir el acceso a las mismas constituye una viola-



“En todos los casos en se hayan comprometido derechos humanos o existan delitos de lesa humanidad, la autoridad está obligada a difundir información, sin excepción alguna”.

ción a dichas comunicaciones, incluida la información legal que debe ser considerada privilegiada.

Existe un tema particular que es el de la divulgación parcial, es decir, qué sucede cuando en un documento existe información que debería estar sujeta al régimen de excepciones o cuando hay un grupo de documentos que resumen la información que fue solicitada por el ciudadano.

En el caso de que sea un solo documento la Ley establece que puede permitirse la tacha o eliminación en el documento mismo de la información que se deba considerar reservada, y en el caso de que sea un grupo de documentos solamente se podrían divulgar aquellos que no están sujetos al régimen de excepciones. Sin embargo, la autoridad pública debería estar obligada a informar el número y el volumen de documentación que no fue entregada.

En caso de que se niegue información por encontrarse sujeta al régimen de excepciones, la autoridad pública tiene tres grandes obligaciones: 1) hacer conocer al solicitante un estimado razonable del volumen del

material que se considera reservado; 2) realizar una descripción específica de las disposiciones de la Ley empleadas para la reserva, es decir, tiene que haber una referencia explícita a cuál es la norma que contiene dicha excepción; y, 3) debe comunicar al ciudadano que tiene el derecho a interponer una apelación.

Es importante tener presente que de acuerdo con la Ley Modelo, aquellas situaciones que comprenden graves violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no deberían de estar incluidas en el régimen de excepciones, por lo que en todos los casos en se hayan comprometido derechos humanos o existan delitos de lesa humanidad, la autoridad está obligada a difundir información, sin excepción alguna.

La excepción debe estar estrictamente relacionada con la supremacía del interés público. Este es un tema de proporcionalidad: si una situación está comprendida en el régimen de excepciones, bajo esta consideración, pero se demuestra que el interés de la divulgación es mayor al interés que se pretende proteger con dicha excepción, la información debería ser divulgada. Esta es una de las normas más importantes que

nos trae la Ley Modelo.

Por último, en el tema de la legitimidad y la necesidad de todas estas circunstancias, el régimen de excepciones establecido en la legislación, el tema del interés público superior y la proporcionalidad, deben ser analizadas a través del filtro de la legitimidad y de la necesidad que dicho régimen pueda representar en una sociedad democrática.

La Ley Modelo nos da dos referentes muy importantes, el primero de ellos, los estándares del sistema interamericano los cuales se encuentran en las resoluciones de la Asamblea General., esos estándares muy generales cobran importancia a la luz de este tema específico y, el segundo, la jurisprudencia del sistema interamericano, especialmente todo lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado con relación al acceso a la información pública en el caso Claude Reyes vs Chile. ■



Dante Negro. Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

# Issa Luna

Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

Esta presentación se enfocará en la disyuntiva que se presenta al analizar el derecho de acceso a la información desde la perspectiva de los derechos humanos en contraste con el derecho administrativo.

La Ley Modelo trató de conjugar las dos concepciones, ofreciendo los criterios y herramientas para hacer una interpretación justa entre estos dos enfoques.

Las disyuntivas que se presentan al hablar del régimen de excepciones en el marco de la Ley Modelo conllevan, primero a que esta Ley promueva un proceso deliberativo de reserva de la información; es decir, que no necesariamente apoya un sistema en el que un mandatario o un funcionario público decida discrecionalmente que la información deba ser reservada, lo que se hace es llevarlo a un proceso deliberativo, donde existan razones y causas por las cuales es necesaria la reserva de la información.

Al tratarse de un derecho humano y al considerar toda la jurisprudencia como el ya mencionado caso *Claude Reyes vs Chile*, los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría

Especial para la Libertad de Expresión, han hecho que esta Ley Modelo sea pro individuo, pero también pro acceso.

Uno de los principios básicos que se incorpora en esta ley es la posible homologación con otras leyes. En todos los países en donde pueda aplicar los principios y disposiciones de la Ley Modelo, es posible que existan otros regímenes de acceso a la información, otras normas que consideran confidencial cierta información. Como ejemplo, en la mayor parte de los países existen códigos fiscales en donde se reserva la información que tiene que ver con los ingresos de dicho país.

Se deben hacer compatibles el derecho de acceso a la información con los intereses fiscales que se protegen por parte del Estado. En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) consideró el secreto fiscal como uno de estos grandes objetivos para homologar la legislación existente y por lo general se pronuncia a favor de la transparencia y la información relacionada con la recaudación de los ingresos. Dentro de esta Ley Modelo se tienen ciertos princi-



Issa Luna, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

“Se deben hacer compatibles el derecho de acceso a la información con los intereses fiscales que se protegen por parte del Estado”.

puede causar un daño sustancial a la nación y no solo a un funcionario público.

Sobre la carga de la prueba, ésta debe recaer en el Estado, ya que para solicitar información el peticionario no tiene que demostrar un interés jurídico o la expresión de una causa. Es decir, el solicitante no tiene que demostrar para qué necesita esa información, en él no va a recaer tampoco la explicación de por qué se la tendrían que entregar, porque entonces lo obligarían a explicar las causas por las cuales está haciendo esa petición.

Si la carga de la prueba recayera sobre el peticionario, sus derechos serían vulnerados, por eso la carga está del lado del que potencialmente puede vulnerar ese derecho, el cual es el Estado. Es un tema de administración de justicia, la cual se vendría abajo por el tiempo, dinero o porque no podrían contratarse abogados, por parte de la gran mayoría de la población, para llevar procesos de hábeas data. ■

pios de interpretación, que son clave. Interpretar esta clase de norma es lo más difícil para los funcionarios públicos porque no todos tienen la capacidad de tomar decisiones, en muchos casos no tenemos abogados en esos cargos y la gente piensa si no es abogado cómo se espera que pueda hacer una interpretación jurídica, lo cual es una muestra de una necesidad de capacitación sobre la materia.

Retomando los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el caso Claude Reyes vs. Chile, se precisa que la consagración legal de las excepciones debe estar establecida en una ley, empero, en muchos países esas anomalías están establecidas en un código inexistente o no escrito.

Para poder interpretar estas excepciones se tiene que, primero, encontrar un fundamento legal; luego realizar una interpretación restrictiva del supuesto normativo aplicable, es decir interpretar la disposición de tal manera que se violente lo menos posible el derecho de acceso a la información pública. “El principio de la fundamentación requiere que los motivos deben establecerse con base en una petición y situación política concreta. La motivación también tiene que contener una argumentación racional, tiene que interpretarse como una ley que debe prevalecer sobre otras leyes, como por ejemplo, las leyes de derechos humanos que deben de interpretarse por encima de otras normas. En este caso, estas leyes se deben interpretar por encima de otras que puedan contradecirla. Todo esto, en un lenguaje accesible a cualquier persona.

Las excepciones tienen una característica central: son ponderables y no absolutas. Entre las reglas básicas de este régimen se indica que para su solicitud debe haber una excepción legítima y estrictamente necesaria, es decir, se debe probar que dicha divulgación

# Juan Carlos Morón Urbina

Profesor universitario, Pontificia Universidad Católica del Perú.

En esta presentación se analizará el régimen de excepciones desde la perspectiva nacional, Perú, considerando la casuística en temas de hábeas data y la percepción que existe en cuanto a las excepciones.

Se ha hablado muchos sobre las excepciones como excepción a la regla y del principio de máxima divulgación. Si bien todos los derechos fundamentales reconocen límites, debemos preguntarnos qué aspectos periféricos del derecho pueden ser sacrificados en aras de otros intereses también constitucionalmente protegidos.

El principio de máxima divulgación es la regla y la excepción es el conjunto de situaciones normativamente previstas que facultan legítimamente a los funcionarios a denegar el acceso a la información existente, en aras de proteger bienes constitucionalmente relevantes.

Estos bienes constitucionales pueden ser la seguridad, defensa nacional, políticas públicas, relaciones

internacionales, a lo cual puede agregarse la intimidad de las personas.

En la Ley peruana existen varios tipos de excepciones: la información secreta, la reservada y la confidencial. La secreta y reservada protege intereses públicos y generales, y la confidencial son intereses privados de aquellos que entregan la información al Estado.

Quisiera compartir con ustedes los resultados de una encuesta donde se preguntó cuáles eran las excepciones que le faltarían a la Ley peruana. Entre las respuestas se destacan las siguientes: si la información puede ser inconveniente para diversas autoridades por afectar la imagen del Estado; si la revelación de esa información podría comprometer políticamente al titular de la entidad; si podría afectar el éxito de una determinada decisión gubernativa que está en proceso; que se requiera identificar al solicitante para poder discriminar según la nacionalidad a quien pide la información; si la revelación podría entorpe-

cer el funcionamiento de la entidad; si el volumen de la información resultaba excesivo; si se solicitaba información frívola; si se trata sólo de proyectos o propuestas inconclusas que no han sido aprobadas ya que si nunca se aprobó para qué entregar; si se trataba de actos meramente internos de la entidad y que no tienen ninguna trascendencia externa; si el solicitante formaba parte de una entidad no gubernamental que repetía constantemente las peticiones y, por último que podíamos considerarse que si la información pública estaba en la web por lo que no sería necesario solicitarla otra vez.

Los resultados de esa encuesta sugieren la importancia de desarrollar las diferencias entre las distintas clases de información sujetas a excepciones. Respecto a la secreta: actualmente existe un debate sobre cuál es el alcance de la información secreta. Si bien en la Ley de Transparencia se enumera taxativamente qué información es secreta, tenemos ahora una ley del Sistema de Defensa Nacional que califica de información secreta a: los acuerdos, las actas, las grabaciones, transcripciones, toda la información que se genere en el ámbito de los asuntos referidos a la seguridad y defensa nacional.

De pasar de una lista tasada, hemos pasado a tener un nomen iuris genérico que prácticamente comprendería que todo pasa a ser secreto. El Tribunal Constitucional tendrá que responder a una demanda de inconstitucionalidad sobre esta norma, tenemos estos tipos de tendencias que retrotraen la transparencia ganada.

En el tema de información reservada también conviene revisar los tópicos relativos a la criminalidad, la seguridad nacional y la eficacia externa del Estado. Sin embargo, es difícil compren-

“Si bien todos los derechos fundamentales reconocen límites, debemos preguntarnos qué aspectos periféricos del derecho pueden ser sacrificados en aras de otros intereses también constitucionalmente protegidos”.

der por qué los casos de contratos financieros legalmente vinculados a operaciones de endeudamiento se encuentran dentro de esta categoría.

En cuanto a la información confidencial, es importante preguntarse qué es una decisión de gobierno. Se trata de una disposición relevante, que el Tribunal Constitucional en algunos hábeas data indica que se refieren a decisiones de alto nivel de política, con alta discrecionalidad y que están vinculadas al entorno del Poder Ejecutivo en su máximo nivel.

Respecto a la excepción de intimidad personal y familiar, la ley de datos personales ha generado el desarrollo de lo que es la información sensible y personal como un mecanismo de límite al acceso, lo que genera una casuística interesante que podrá trabajarse en la parte práctica. A partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la regla de la interpretación de las excepciones son las siguientes: la tipicidad y la proporcionalidad que responden a una norma expresa que la califica como tal y que no puede ser interpretada extensivamente por analogía o por aproximación. Es una interpretación taxativa, un hecho típico y es proporcional a la finalidad perseguida.

En cuanto a la divisibilidad de la información, si una información o un documento soportan información reservada e información pública, en Perú debe difundirse la parte pública y aquella que no mantiene su carácter reservado.



“Si el Estado no logra justificar la existencia de un apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre el acto del funcionario público debe considerarse inconstitucional”.

Es importante destacar que la exclusión del acceso público de determinada información, no significa necesariamente la exclusión de cualquier otro mecanismo de fiscalización sobre esa información, por ejemplo el control parlamentario, que no es oponible a esta información porque son supuestos taxativos para el acceso ciudadano y no para los demás mecanismos de fiscalización pública que existen.

Otra regla que surgió de la jurisprudencia del tribunal constitucional fue la de temporalidad de la información, es decir la información que se exceptúa por interés público, reservado o secreto sólo mantiene ese estatus durante un tiempo. En Perú la ley establece que puede mantenerse reservada o secreta la información por un máximo de 5 años prorrogables.

Con relación a la aplicabilidad de la información reservada a los casos ya difundidos, es decir, si legítimamente esta información que podría ser calificada como reservada o como de defensa es difundida y accesible, no hay porque calificarla como reservada.

Respecto a la intolerancia de las reservas frente al

tema de la grave violación de derechos humanos se establece que toda la información amparada no podrá ser destruida sin tener algún mecanismo de acceso o alguno de fiscalización. Hay casos en los cuales aparentemente hay una colisión entre el interés público y el privado que corresponde a un determinado titular de información para que no se acceda la información y por lo tanto éste desea mantener la reserva sobre determinada información. Como ejemplo, el acceso a los ingresos en remuneraciones de los funcionarios públicos, los correos electrónicos, los postores que se presentan a una licitación, etc.

En el derecho y la legislación comparada se habla del tema de la prueba del daño a información pública, buscando probar que hay un daño tangible y concreto al punto que se pueda negar la información. En Perú hay muy poca jurisprudencia sobre estos temas. Entre ella podemos destacar los casos Wilo Rodríguez, expediente 17972 002 y el de Arellano Serquén, expediente 2579 2003 HD/TC, ambos vistos ante el Tribunal Constitucional. En ambos casos el Tribunal Constitucional ha dicho que existe una colisión de este –el derecho de acceso a la información– con otros

derechos fundamentales que se resuelve en lo abstracto haciendo prevalecer el que tiene la condición de libertad preferida. Creo que ello no debería ser así, puesto que todos los derechos fundamentales tienen la misma jerarquía por ser derechos constitucionales, de ahí que ante una colisión la solución no es hacer prevalecer unos sobre otros, sino resolverlos sobre la técnica de la ponderación y del principio de concordancia práctica.

Tratándose de una intervención legislativa sobre una libertad protegida, esta condición impone que el control sobre las normas y los actos que incidan sobre ella no estén sujetos a un control jurisdiccional más intenso, sino que tales actos o normas que limitan el acceso a la información carecen de presunción de constitucionalidad.

En este punto la presunción que restringe el derecho, implica que exigir al Estado la obligación de probar que en cada caso existe una necesidad apremiante de interés público para mantener la reserva o secreto de la información, calificada como tal en la norma, y a su vez, que sólo manteniendo tal reserva se puede servir efectivamente a un interés constitucional que la justifique.

Indicó finalmente que el Estado no logra justificar la existencia de un apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre el acto del funcionario público debe considerarse inconstitucional pues niega el acceso a un derecho, pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener la reserva de una información debe estar exclusivamente en manos del Estado y no del particular. ■



Juan Carlos Morón Urbina, Profesor universitario, Pontificia Universidad Católica del Perú.

# Roberto Pereira

Profesor Universitario y Asesor Legal del  
Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) del Perú.

En esta ponencia trataré de destacar aspectos problemáticos con una perspectiva de plantear algunas líneas de acción para modificar, enriquecer, corregir algunas cuestiones sobre la materia aquí discutida que no están funcionando de la manera más conveniente en la legislación nacional.

El título del taller me sugiere un análisis en dos niveles: las excepciones y su impacto en la carga de la prueba.

El primer nivel trata sobre la configuración normativa del régimen de excepciones. Si no se tiene una adecuada configuración normativa del régimen de excepciones, la posibilidad de exigir criterios de argumentación probatoria será muy difícil. Si yo tengo candados en la norma, el intérprete poco o nada va a tener que hacer para solucionar ese problema.

¿Ley formal o ley sustantiva?, me pregunto porque es una cuestión importante en materia de excepciones. En Perú, se dice que la información confidencial tiene que estar establecida en una ley del Congreso pero los artículos que tienen que ver con información se-

creta o reservada solamente en una ley. Entonces la pregunta es, ¿puede ser un decreto legislativo?, ¿el Ejecutivo, vía delegación de facultades puede regular las excepciones?, parecería que cuando se refiere a información confidencial, no; pero cuando se refiere secreta y reservada, sí. Bueno, esta posición resultaría un poco absurda.

En el Perú quizás las mayores agresiones o retrocesos en materia de acceso a la información pública se observan en las regulaciones del ejecutivo a través de legislación delegada -decretos legislativos-. Por ejemplo, la Norma del Sistema de Defensa Nacional es un Decreto Legislativo que incorporó un artículo 12, el cual dice que toda la información vinculada con asuntos de defensa nacional es secreta. Esta norma contradice todos los principios que se ha buscado resaltar.

El segundo problema de configuración normativa se presenta en el régimen de excepciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que tiene algunos aspectos que deberían ser corregidos.

Por otro lado, en el régimen de excepciones no se tiene un catálogo de principios interpretativos. La ley de transparencia del Perú no tiene un título preliminar donde se incorporen estos principios y esto es importante porque, más allá de que se pueda sostener que tenemos una ley modelo, lo cierto es que en la práctica muchos de los funcionarios públicos que se confrontan con los pedidos de información no tienen formación jurídica.

En cuanto a los problemas que atañen a las normas preconstitucionales, éstas contienen concepciones acerca del poder público y ciudadano manifestamente contrarios a los que significa el derecho de acceso a la información pública. Entre ellas podemos mencionar la Ley Orgánica del poder judicial, el Código Procesal Civil y el Código de Procedimientos Penales. También algunas leyes orgánicas de instituciones públicas que deberían haberse entendido como derogadas de manera tácita, pero que en la práctica el funcionario se acoge a ellas por miedo a ser sancionado. También hay decretos supremos que contradicen los principios que venimos tratando tal y como uno que abrió el debate sobre la reserva o no que tienen las compras de equipos militares

En este tema existe un criterio amplio, -equivocado desde mi punto de vista- en que se cree que las leyes orgánicas tienen mayor jerarquía que las ordinarias. El hecho de que algo esté regulado en ley orgánica no quiere decir que vaya a prevalecer por sobre los principios y reglas en materia de transparencia.

En el tema de la gestión del régimen de excepciones, hay problemas muy serios que van desde la capacitación de los servidores públicos, a la ausencia de estos por razón de rango que es necesario para ejercer ciertas atribuciones que concede la Ley. Por ejemplo

“En el Perú quizás las mayores agresiones o retrocesos en materia de acceso a la información pública se observan en las regulaciones del ejecutivo a través de legislación delegada -decretos legislativos”.

ese es el caso de algunos servidores que no tienen mayor jerarquía, sin formación jurídica plena y que cumplen diez funciones a la vez, deben también realizar un análisis de interpretación y ponderación del régimen de excepciones, lo cual es muy poco probable que suceda de manera exitosa).

Otro aspecto preocupante es que muy pocas entidades se han dado a la tarea de clasificar su interpretación y ponerla en un registro. En este sentido, debería hacerse un esfuerzo de clasificar la información de las entidades públicas para saber el ámbito de lo que no se debería entregar a consideración de la entidad y lo que sí es público.

Un problema también relacionado con el funcionario es la falta de motivación de éstos para dar respuestas ante los pedidos de acceso a información. Si a uno le niegan información sólo le queda ir al poder judicial y eventualmente llegar al Tribunal Constitucional, pero el problema aquí no acaba, porque si uno gana en el Tribunal, tiene que enfrentar un proceso de ejecución de sentencia, donde probablemente nunca le entreguen la información.

Finalizando esta exposición, me interesa mostrar dos ejemplos relacionados a pedidos de información que han sido denegados, uno de ellos sobre los informes que sustentaron un indulto. En ese caso el juzgado de Lima le impuso al solicitante la carga de la prueba, dándole tres días para que detallara su pedido.

“Si a uno le niegan información sólo le queda ir al poder judicial y eventualmente llegar al Tribunal Constitucional”.

El otro caso, fue un pedido de habeas data durante el proceso de extradición del ex presidente Fujimori desde Japón. El poder judicial rechazó el hábeas data y esto llegó al Tribunal Constitucional, el cual indicó que el informe solicitado tenía razones para ser confidencial porque detallaba los casos de las matanzas en Barrios Altos y la Cantuta.

Estos casos ya tenían sentencia y, además al ser graves violaciones de derechos humanos deben tener carácter público.

Finalmente creo que hay que apoyar la iniciativa de la Defensoría del Pueblo de plantear la existencia de una entidad especializada que resuelva estos conflictos sin tener que llegarse a instancias jurisdiccionales. ■

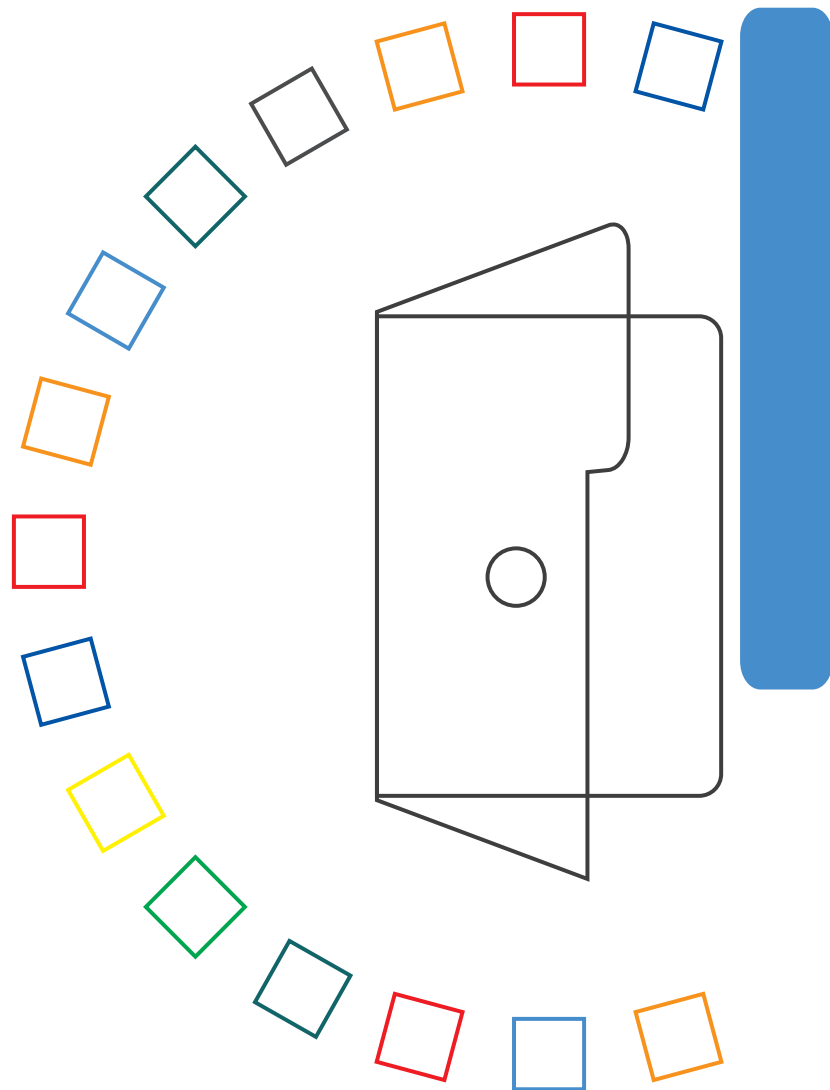




Roberto Pereira, Profesor Universitario y Asesor Legal del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) del Perú.







Acceso a la información pública y  
protección de datos personales

# Samuel Abad

Abogado, Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cuando se habla de una Ley de transparencia y de una Ley de Protección de Datos Personales, la pregunta que se hace es si será posible compatibilizar dichas leyes, o por el contrario, estamos ante una situación de conflicto de derechos. Cuando se piensa en transparencia, uno se imagina una llave y cuando se habla de protección de datos, es fácil imaginar un candado. Vale decir que estos dos derechos responden a racionalidades y lógicas distintas.

En el caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) que tiene por mandato reducir la pobreza y la vulnerabilidad social, se observa que hay algunos temas que podrían generar algún margen de debate, pues la institución maneja una base de datos, pero a su vez promueve principios de transparencia. Esta complejidad puede mostrarse a través de dos ejemplos. Uno es cómo saber si los que reciben pensiones como ayuda social, son o no familiares de políticos. Otro ejemplo, es plantear el debate de si la remuneración de los gerentes públicos debe de conocerse o protegerse. Lo que se trata de rescatar en estos dos ejemplos es la necesidad de buscar una armonía entre ambos derechos.

Si bien la transparencia es un tema clave y está fuera de discusión, en el Perú la cultura del secreto siempre se ha asociado a la corrupción pues para abrir una cultura de transparencia se debe contar con un régimen democrático.

En el caso de la protección de datos, hay una necesidad de mayor cuidado, porque los datos personales se vienen manipulando de la manera más grosera, pues basta que uno vaya a un mercado negro donde se venda y compre bases de datos para conocer el detalle de cada persona.

Si bien es cierto que la Ley que regula la materia de protección de datos habla de datos sensibles, incluyendo los ingresos económicos, y de principios rectores como el consentimiento, la finalidad, la proporcionalidad y la calidad, todavía existe la necesidad de una implementación y de una interiorización de los funcionarios públicos y obviamente de los particulares acerca del alcance de este derecho.

Hay que tomar en cuenta que una de las ventajas que tiene la ley de protección de datos personales



Samuel Abad. Abogado, Docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

“Si bien la transparencia es un tema clave y está fuera de discusión, en el Perú la cultura del secreto siempre se ha asociado a la corrupción”.

es la inclusión de una autoridad estatal, una institucionalidad detrás de ella, a diferencia de lo que ocurre en materia de transparencia, la cual no tiene una institución especializada a diferencia de otros países como el caso de México donde existe el IFAI.

Me parece relevante cuestionar si es posible compatibilizar la transparencia con la protección de datos personales. Me parece que es posible. La Ley Modelo indica que cuando se trate de datos personales, cuya publicidad pueda significar una invasión de la privacidad, no es pertinente la entrega de la información, no obstante si se logra demostrar que esta información es de interés público y que coadyuvará a dilucidar una investigación en curso, sí podría obtenerse esa información, por ejemplo para denunciar actos que presenten irregularidades u otro tipo de situaciones. Es decir, en definitiva, sí es posible compatibilizar estos derechos, pero estableciendo criterios uniformes.

En cuanto al tema de la remuneración de los funcionarios públicos, por más que la ley de protección de datos personales diga que es un dato sensible, no podría considerarse como datos sensibles. Hay que buscar una ponderación para encontrar una salida a ese eventual conflicto finalizando, debo aceptar que aún hay muchos retos pendientes.

La Ley Modelo es interesante, pues plantea temas importantes, pero es necesario buscar su implemen-

tación y ahí que el rol que corresponde al Estado es fundamental. Así como se plantea una cultura de una transparencia, también es indispensable avanzar a una cultura de protección de datos personales. ■

# Laura Juanes Micas

Hewlett-Packard, Directora del Grupo de Trabajo de América Latina del Center for Internet Policy Leadership (SIPIL) y Directora de Protección de datos de la Región para Yahoo.

Agradezco y felicito a la OEA por este seminario y me parece importante indicar que estoy en este panel como representante de la empresa Yahoo, de la cual soy directora de políticas internacionales de privacidad y del SIPIL, un thinktank de la firma Hampton & Williams, lo cual es una muestra de la importancia y atención que los temas de privacidad reciben desde la empresa y organizaciones privadas.

Parte importante de mi trabajo es analizar tendencias, especialmente en mercados emergentes como Latinoamérica y Asia, en materia de privacidad y protección de datos personales. Además de ello, mi labor requiere participar en foros como este para exponer desde el enfoque empresarial el tema de la privacidad.

Lo primero que aprendí trabajando en Yahoo, empresa con 18 años de experiencia, es que la privacidad es clave para la confianza de los usuarios. Solo basta hacer un clic para que sus clientes se vayan, ya que no los atan ni contratos ni cláusulas de servicio. Lo otro es que la privacidad es un concepto que significa algo distinto para cada persona en el mundo, y depende de ciertas circunstancias como pueden ser el país, na-

cionalidad, edad, dispositivo que se utiliza, etc., pero sobre todo no se circunscribe a un tema legal.

Tenemos que ir más allá de lo que dice la Ley y ofrecer a nuestros usuarios lo que están buscando y la forma en que lo están buscando. Doy como ejemplo de esta diversidad el producto Google Street View, donde en algunos países de Europa se obliga a la empresa a difuminar los rostros, mientras que en Brasil se ha solicitado que aparezcan.

Otro caso es el de Indonesia, donde los automóviles llevan pegatinas con su número de Blackberry para que la gente les contacte y en los EEUU donde hay un amplio debate sobre si debe aprobarse un carnet de identidad.

Para el sector privado el reto es ofrecer servicios globales que al mismo tiempo sean compatibles con las costumbres y las leyes locales. Para el legislador el reto es triple: proteger la información y el desarrollo de nuevas tecnologías, proteger la privacidad del usuario y qué hacer para que el usuario tenga información personal para que di-



Laura Juanes Micas. Hewlett-Packard, Directora del Grupo de Trabajo de América Latina del Center for Internet Policy Leadership (SIPIL) y Directora de Protección de datos de la Región para Yahoo.

“La privacidad es un concepto que significa algo distinto para cada persona en el mundo”.

chos datos sirvan como una propuesta de Big Data.

El segundo reto es la interoperabilidad, ya que la información por más que de manera internacional pueda restringirse, es muy difícil de detener. Sugiero que no se debe poner barreras sino administrarlas de manera responsable.

Por último, es conveniente proteger a los ciudadanos de manera que no se aprueben normas tan estrictas y detalladas que en la práctica sean imposibles de implementar. El resultado es un fin perverso de la no-protección, con una norma perfecta sobre el papel pero que es imposible de implementar.

Existen diferentes desafíos que enfrentan EEUU y Europa para mejorar la legislación. La Casa Blanca, por ejemplo, introdujo el White House Privacy Bill of Rights, que consiste en un conjunto de principios de muy alto nivel que pueden ser implementados bien a través de la legislación o bien a través de iniciativas de autorregulación o co-regulación. En Europa existen dos normas, una de ellas – en actual revisión – es la norma integral protección de datos personales.

En el caso de América Latina hay países que reconocen el derecho de hábeas data, las leyes exhaustivas de privacidad y aquellos que tienen proyectos y normas en revisión y desarrollo como lo son las iniciativas en México con las investigaciones relacionadas al Big Data para detectar zonas

de violencia, Startup Chile, o Lima Valley, en Perú.

Finalmente considero que se debe definir de forma global el concepto Dato Personal y el consentimiento. Hay determinadas legislaciones e intentos de copiar de alguna manera normas como la Directiva del 95, que incluso se encuentra obsoleta, y creo que este tipo de combinaciones puede ser perversa y traer efectos negativos al concretarse en legislaciones demasiado estrictas y específicas que tienen el efecto de no poder implementarse en la práctica. ■



# José Álvaro Quiroga

Jefe de la Autoridad Nacional de Protección de Datos del Perú.

Cuando hablamos de difusión, entrega y difusión de información no estamos hablando necesariamente de lo mismo, existe información protegida, por ejemplo de los menores, y hay reservada, secreta y confidencial, cuyos alcances no son iguales.

El punto de encuentro entre la protección de datos personales y el acceso a la información es si en la información que se solicita acceder, se incluyen datos personales. En ese caso hay dos maneras de entenderlo: que esa información no debe ser entregada y que hay que proteger estos datos o que hay que entregar la información que sea posible, sin afectar la intimidad.

He escuchado aquí decir con entusiasmo que debe prevalecer la Ley de Acceso a la Información porque la Ley así lo dice. Ahí hay un problema jurídico, bastaría que otra ley diga que prevalece sobre otra y así nos pasaría con todas las leyes que dicen que prevalecen sobre la otra.

Otras veces se dice que debe prevalecer una ley que desarrolle un derecho fundamental o constitucional.

La dificultad no se elimina porque la protección de datos personales es también un derecho constitucional. Si esto fuera fútbol estaríamos 1-1, no he escuchado una razón por la cual el Acceso de la Transparencia deba prevalecer sobre la Protección de Datos y me gustaría escucharla.

Cuando se dice que el que pide un acceso a la información, representa el interés público, yo me hago la pregunta ¿y el funcionario o la entidad que recibe el pedido, a quién representa? ¿Acaso no representa al interés público?

Al no justificar su pedido, ni saber para qué quiere la información o por qué la quiere, pienso que más que representar un interés público, es probable que sea un mero interés particular. Incluso si hubiese un interés público, ¿Acaso la entidad no representa también el interés público de la administración de un Estado?

Pareciera muchas veces que al acceso de la información se le da un estandarte del interés público y a la administración pública se le rebaja al papel de ser quienes desean esconder y desatender las solici-



José Álvaro Quiroga. Jefe de la Autoridad Nacional de Protección de Datos del Perú.

tudes. ¿Acaso no son los funcionarios del Estado los que representan al interés público? Si bien existen funcionarios no capacitados, esto es un problema de mala función que debe ser corregido. Pero el concepto general según el cual en un lado hay interés público y en el otro no, es un argumento que no me convence.

En materia de protección de datos cuando se tiene que motivar una decisión, el funcionario debe conocer para qué se quiere esa información, con qué calidad se está trabajando, con qué exactitud y la proporcionalidad, de esta manera se puede saber qué datos se entregan o restringen. Pero, pregunto, cómo se puede hacer en un supuesto donde la persona que solicita la información no se identifica ni dice para qué la quiere. Conocer este tipo de información es importante, para ver la forma en cómo diseña el funcionario el modo de atender las solicitudes. Si no me dicen para qué lo quieren ni qué van a hacer con ellos, ante la constatación de que hay datos personales involucrados, se denegaría la información.

Pienso que es más eficiente saber las razones de la solicitud a fin de que se pueda evaluarse si los datos personales van a ser mal tratados. Cuando es un pretexto o motivación inadecuada eso debe ser inadmisible, pero en mi perspectiva la dificultad aparece en que si no te dicen para qué lo quieren, cómo vas a entender y aplicar los criterios de racionalidad y motivación para conceder o no a su acceso.

En concreto, son fuentes de acceso público las entidades de representación pública en relación a la información que debe ser entregada en la aplicación de la Ley de transparencia. Esto no quiere decir que todo dato personal contenido en información administrada por las entidades sujetas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sea

“Pienso que es más eficiente saber las razones de la solicitud a fin de que se pueda evaluarse si los datos personales van a ser mal tratados”.

considerado información pública. La evaluación del acceso a datos personales en posesión de entidades de la Administración será de acceso público atendiendo a las circunstancias de cada caso.

En otras áreas del derecho y la actividad del Estado trabajamos sin temor temas como la desviación del poder, el fraude de la ley y el abuso del derecho. Sin embargo, he detectado que en el país se están haciendo pedidos de acceso a la información para probar al sistema. Doy un ejemplo real: una solicitud ante Defensa del Interior que pide los planes de contingencia para un ataque zombi.

¿Por qué no miramos sin tanto apasionamiento la posibilidad de establecer algunos límites? El Perú sale de una experiencia de violencia muy grande y las entidades vinculadas a esa violencia no están extinguidas y están trabajando dentro del sistema y pueden acceder a información muy importante sin tener que explicar para qué la quieren. Todos sabemos para qué la quieren, probablemente para destituir el sistema democrático que el acceso a la información y la transparencia quiere proteger. Entonces, hay un cierto nivel de ingenuidad en el que no podemos caer otra vez. ■

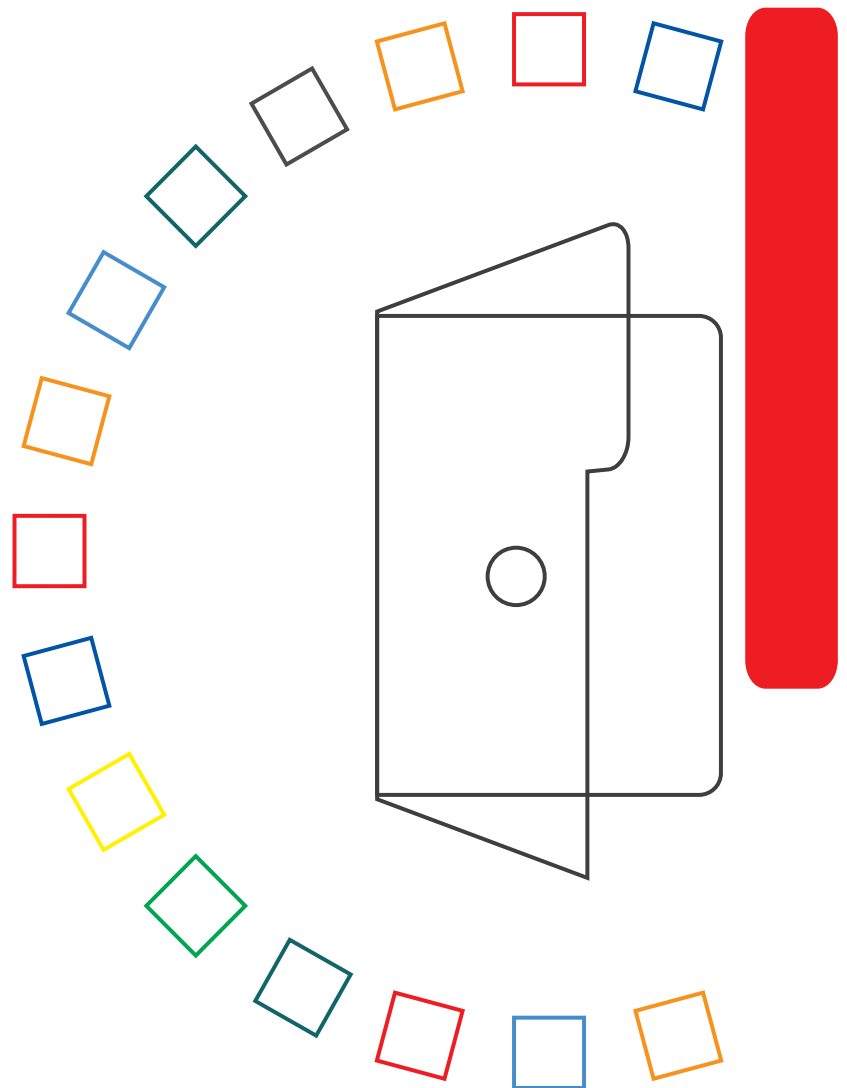






Plano general del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública – Perú.





## Tercer Módulo:

Aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal.



# Luis Bergolla

Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

Vale la pena comenzar esta ponencia evocando el mandato proferido por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas quienes en la Declaración de Nuevo León se comprometieron a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información.

En un segundo lugar, es conveniente traer a colación las Recomendaciones Sobre Acceso a la Información (AG/RES. 2288 XXXVII-O/07) de abril de 2008, documento que nutre en buena medida los capítulos que tratan de los aspectos procesales de la solicitud de información y lo que es el régimen de apelaciones previsto en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

En ese sentido, esas recomendaciones versan:

- Sobre la Formulación de la Solicitud:

1) Los Estados deben establecer un procedimiento claro, simple, y sin costo (en la medida de lo posible), mediante el cual las personas puedan solicitar

información. Este sistema deberá requerir solamente información mínima por parte del solicitante y no requerir que este indique un interés expreso o implícito en la información solicitada.

Para ello los Estados deben:

1) Permitir a las personas que formulen sus solicitudes mediante entrega en persona o envío; ya sea de forma verbal, electrónica o escrita.

2) Implementar un sistema simple y fácil de usar en donde las solicitudes de información deban contener solamente los datos necesarios para localizar el/los documento(s) solicitados, por un lado, y los datos necesarios para hacer llegar dicha información al solicitante, por el otro.

3) Aceptar solicitudes de información sin que el solicitante deba probar un interés personal, relación con la información, o justificación para su solicitud.

4) Establecer un sistema que no genere costo alguno para el solicitante con respecto a la formulación y pre-

sentación de la solicitud, o con respecto a la búsqueda y compilación de la información solicitada. Cualquier costo deberá ser mínimo, claramente establecido por ley, y limitado solamente a la reproducción y entrega o envío de la información solicitada. Este costo, además, no deberá representar impedimento al ejercicio del derecho de acceso a la información.

5) Garantizar que las personas que hagan valer su derecho de acceso a la información, no sean sujetas a ningún tipo de sanción, penalización o persecución.

Sobre la contestación de la Solicitud:

Los Estados deberán también establecer un procedimiento claro y simple mediante el cual las dependencias gubernamentales darán contestación a las solicitudes de información recibidas, incluyendo el establecimiento de un plazo reglamentario dentro de cual estas deberán responder a dichas solicitudes

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados:

1) Establecer un plazo reglamentario dentro del cual se debe efectuar la contestación a las solicitudes recibidas.

2) Permitir extensiones del plazo reglamentario solamente en casos excepcionales en los que resulte difícil identificar u obtener la información.

3) Notificar al solicitante por escrito cuando no es posible atender la solicitud dentro del plazo reglamentario, incluyendo información detallada que explique cualquier circunstancia inusual de demora.

4) Crear una oficina de información (o designar a un

“Los Estados deben establecer un procedimiento claro, simple, y sin costo (en la medida de lo posible), mediante el cual las personas puedan solicitar información”.

oficial de información) dentro de cada dependencia gubernamental, con la facultad y responsabilidad de procesar y contestar las solicitudes de información recibidas. Estos oficiales deberán asistir a los solicitantes, cuando sea necesario, a que estos preparen y presenten sus solicitudes.

5) Atender las solicitudes mediante entrega directa de todos los documentos pertinentes solicitados, mismos que también deberán divulgar al público en general de manera proactiva.

6) Entregar toda denegación a una solicitud mediante escrito que describa claramente la razón por la cual la información solicitada no fue entregada y que contenga la información necesaria para que el solicitante conozca y pueda hacer valer su derecho a un proceso de revisión y apelación de dicha decisión adversa.

7) Incluir sanciones y penalizar a los funcionarios públicos que falten a su obligación de implementar y cumplir con la legislación sobre acceso a la información.

Otra fuente no menos importante sería la CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) de agosto de 2008 “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, también conocidos como los “10 Principios del Comité Jurídico Interamericano (CJI)”, o simplemente, “Principios de Río”.

“La información objeto de la solicitud debe ser entregada de manera inmediata. De no ser posible, la misma debe ser registrada y debe comunicarse la información de contacto del oficial de información”.

El 5to de estos principios señala que: Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable.

#### I. Aspectos Procesales en la Ley Modelo

En este epígrafe como en los siguientes nos limitaremos a un breve comentario sobre el procedimiento previsto para el trámite de las solicitudes de información pública según la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

##### De la solicitud.

La solicitud de información pública puede presentarse por escrito o verbalmente, de modo electrónico o por teléfono. Existe el deber de la administración de registrar gratuitamente dicha solicitud. La información objeto de la solicitud debe ser entregada de manera

inmediata. De no ser posible, la misma debe ser registrada y debe comunicarse la información de contacto del oficial de información. Las solicitudes han de tramitarse en orden de recibimiento y sin discriminación.

##### Requisitos de la solicitud (Art. 23):

a) información de contacto para efectuar las notificaciones.

b) descripción precisa de la información solicitada y la forma preferida de entrega (en su defecto la más eficiente y menos onerosa).

Al funcionario se le impone un deber de interpretación razonable acerca del alcance y naturaleza de la solicitud y de la necesidad de establecer un canal de comunicación con el usuario en casos de oscuridad o dudas en la solicitud: es decir, éste tiene la obligación de responder en forma precisa y concreta.

En los casos en los que la solicitud sea planteada ante la autoridad que no sea la correcta, ésta tiene un pla-

zo de 5 días para notificar a aquella que lo sea de la solicitud y notificar al usuario de ello, y la autoridad remitida deberá proveer sus datos al usuario.

En cuanto respecta a la notificación a terceros interesados, el artículo 26 exige que los terceros interesados sean informados en un plazo de 5 días desde la recepción de la solicitud, y a 10 días de esta notificación los terceros podrán:

- Consentir el acceso de la información solicitada.
- Establecer las razones por las que la información no debería hacerse pública.

En lo que respecta a los costos de reproducción, el art. 27 es claro a la hora de establecer los límites, así, el solicitante pagará solo el costo de reproducción y el envío de ser el caso; dicho costo de reproducción no podrá exceder el del valor del material solicitado; la autoridad podrá entregar de modo gratuito de estar el solicitante recibiendo un salario por debajo de los índices fijados por la comisión de información.

Se impone a la autoridad pública el criterio de la búsqueda razonable, art. 31, el cual cobra valor en supuestos de información extraviada, Art. 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.

Los plazos para responder a las solicitudes están plasmados en el art. 34, del período de respuesta. El llamado de la Ley Modelo es a la inmediatez, y cuando esto no sea posible, el plazo será dentro de [veinte]



Luis Bergolla. Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.

“Las infracciones y decisiones que tomen los organismos o comisiones siempre deben estar sujetas a apelación eventual al sistema judicial interno”.

días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud. 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.

Se prevé una prórroga del plazo en el art. 35. Ésta es procedente 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 periodo de hasta [veinte] días hábiles adicionales. Procede la extensión en los casos en los 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.

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.

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.

II. De las Apelaciones y de la Revisión Judicial  
En este epígrafe volvemos sobre las Recomendaciones sobre Acceso a la Información (AG/RES. 2288 XXXVII-O/07) de Abril de 2008 sobre el Proceso de supervisión y apelación, las cuales al respecto sugieren que:



Un solicitante al cual los organismos del Estado de alguna manera u otra le han demorado, denegado o infringido su solicitud de información, tiene el derecho de un proceso de apelación frente a una autoridad independiente que tenga el poder de adoptar decisiones obligatorias y coercibles. Las infracciones y decisiones que tomen los organismos o comisiones siempre deben estar sujetas a apelación eventual al sistema judicial interno.

Para que este principio tenga un efecto pleno, se recomienda a los Estados:

- Crear un sistema de supervisión independiente e imparcial compuesto de un organismo o comisión que tenga la facultad y obligación de monitorear que la legislación sobre acceso a la información funcione de manera efectiva, de realizar informes anuales sobre su operación, y de incrementar el conocimiento sobre el derecho de acceso a la información.
- Asegurar que un solicitante al cual se le haya demorado, denegado o de otra forma infringida su solicitud de información, tenga acceso a un procedimiento de apelación, efectivo y de bajo costo, ante un órgano independiente e imparcial.
- Crear un sistema de apelaciones independiente e imparcial compuesto de un organismo, comisión o tribunal independiente (o una combinación de los tres) para conocer los casos de solicitudes denegadas.

- Establecer de que es el Estado el que tiene la carga de comprobar (burden of proof) que la información solicitada es sujeta de alguna excepción permitida y puede permanecer secreta. En ningún caso será el solicitante el que tiene la carga de comprobar que la información solicitada está sujeta de divulgación.

Al respecto, el octavo de los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” indica:

*“8. Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia”.*

De las apelaciones internas - Art. 45 LM:

*“La posibilidad de apelar a una decisión adversa por parte de la autoridad pública encargada de otorgar la información pública solicitada por el usuario viene marcada por la verificación del incumplimiento de las reglas para la contestación de solicitudes. Incumplidas las reglas, opera un plazo de 60 días a favor del solicitante para interponer apelación ante la autoridad pública, seguido de un plazo de 10 días hábiles para resolver y comunicar la resolución fundada al apelante. La apelación externa solo puede interponerse transcurridos los plazos precedentes para la apelación interna”.*



“Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción”.

De las apelaciones externas – el rol de la Comisión de Información. Art. 46 LM.

*“Esta apelación presupone la existencia de la comisión de información llamada a dar trámite a la apelación en los siguientes términos:*

*1. El derecho a la apelación externa ante la Comisión asiste a todo solicitante que considere que su solicitud no ha sido tramitada de acuerdo a las disposiciones de la Ley Modelo. La apelación interna previa no es preceptiva.*

*2. La oportunidad para interponer la apelación ante la Comisión es de 60 días vencido el plazo para la contestación de una solicitud o la resolución de una apelación interna.*

*3. Contenido de la apelación: nombre de la autoridad pública, información del solicitante, fundamentos de la apelación, cualquier otra información”.*

Para ello, la comisión, según el art. 48, tendrá instaurado un sistema de seguimiento centralizado, así como un elenco de reglas claras no discriminatorias

y que garanticen el debido proceso durante la sustanciación del expediente de apelación. En los casos de oscuridad en la solicitud, la Comisión deberá contactar al recurrente aclarar lo que solicita o la situación que dio origen a la apelación.

La Comisión ha decidido la apelación en un plazo de 60 días (incluyendo los intentos de mediación) prorrogables por otros tantos de manera excepcional. Vencido el plazo, las decisiones posibles son: rechazar la apelación u ordenar a la autoridad pública las medidas previstas en la LM (entregar la información o reducir el costo, etc...). La comisión está obligada a notificar al solicitante y a los demás interesados de la decisión, y en los casos no favorables para el solicitante, se le notificará de su derecho de apelación ulterior. Cabe el recurso de queja ante el tribunal competente contra la autoridad que no acate la decisión de la Comisión. Lo puede interponer la propia Comisión o el solicitante.

Art. 49 LM.

*“De la revisión judicial.*



*Dentro de los 60 días siguientes a una decisión adversa de la Comisión, procede entablar demanda judicial de revisión. El tribunal ha de decidir congruentemente con la mayor celeridad. Arts. 50 y 51 LM'.*

En cuanto a la carga de la prueba, el séptimo de los "Principios de Río" reza: *"La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada"*.

Por último, el Art. 52 de la Ley Modelo va más allá y dice que *"la carga de la prueba recae sobre la autoridad pública que deberá demostrar la presencia de una de las excepciones de la misma ley que impida la divulgación de la información solicitada. Para ello la autoridad deberá además demostrar que la excepción es: legítima y estrictamente necesaria, susceptible de causar un daño a un interés protegido por la ley modelo, y que ese daño sea superior al interés público de divulgación"*.

### III. Del Régimen de Apelaciones y Responsabilidad Civil y Penal.

En este sentido el noveno principio de los "Principios de Río" reza: *"9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción"*.

La ley Modelo se decanta en los siguientes términos:

Ninguna persona incurrirá en responsabilidad civil, penal, (ni sufrirá sanciones laborales) por sus acciones en cumplimiento de la LM y cuando haya actuado de buena fe.

La destrucción o alteración deliberada de documentos constituye delitos si estos han sido objeto de una solicitud.

1. Son infracciones administrativas: obstruir el acceso a documentos, impedir a otra autoridad pública el cumplimiento de las funciones atribuidas por la ley modelo, Entorpecer el trabajo de la Comisión, el incumplimiento general de la LM, el omitir la creación de un documento con la intención de impedir el acceso a la información, la destrucción desautorizada de documentos.

2. Cualquier persona puede denunciar estas infracciones.

3. El régimen de sanciones es el del derecho administrativo del estado (multa, suspensión, destitución, inhabilitación).

4. Existirá un régimen de publicidad de sanciones en el sitio web de la Comisión. ■

# Diego Zegarra

Profesor de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú.

En esta exposición deseo plantear dos cosas: primero, no hablar de lugares comunes y segundo, tratar de poner precisamente sobre la mesa algunas de las cuestiones que me preocupan respecto de lo que ha sido y lo que es la aplicación de la normativa del acceso de la información pública en el Perú.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública peruana, se ha ocupado de establecer un procedimiento de acceso a través del desarrollo de aspectos importantes como son la forma de la presentación de la solicitud (o requisitos), el plazo de entrega de información, costo de producción del pedido, entre otros. La Ley incorpora importantes elementos de eficacia y simplificación, y al ser plazos más cortos comparados a lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo General, el estándar de atención se está tratando de cumplir.

En la normativa peruana se encuentran distintas formas de presentación de solicitudes de acceso a la información pública. Desde la utilización del formulario escrito a los pedidos a través portales web que hacen posible el acceso más amplio de un gran sector de la población.

En relación al plazo de entrega, si bien el Perú establece días cortos – entre siete y diez días – el problema surge si la información que se recibe es la que realmente se quiere o es limitada e inexacta. Por ello, sugiero replantear los plazos para que sean beneficiosos a ambas partes.

Respecto de los canales de impugnación, hay un aspecto comparativo respecto a lo que señala la Ley Modelo. En el Perú básicamente hay el canal interno (apelación interna) que se presenta ante el órgano que produjo o fue omiso en la respuesta. Sin embargo, no hay apelación externa ante una jerarquía superior que es la que se realiza ante una entidad distinta a aquella en la que se realizó la solicitud.

La existencia de una Comisión de Información ante la cual plantear apelaciones externas, sería un aporte para la legislación peruana, para fijar criterios generales para la actuación de la administración y para que la capacidad de tomar decisiones no se quede tan sólo en los órganos concretos a los cuales se les formulan los reclamos o apelaciones.



Diego Zegarra. Profesor de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú.

El recurso de Habeas Data es un medio que se usa mucho en el país. Mi experiencia en este tema sugiere que hay una mayor orientación con respecto a la materia porque la mayoría de las personas pueden presentar un habeas data. Idealmente el habeas data debería ser una última vía si existiera una figura en el ámbito administrativo, un órgano que estableciera los criterios generales que hicieran previsible la actuación de la administración. En cuanto a la responsabilidad que tienen los funcionarios por una actividad irregular en la materia, en el Perú se ha previsto en la normativa vigente, su responsabilidad administrativa penal y civil en caso incumplimiento de sus obligaciones.

En los casos de responsabilidad administrativa tenemos reglas como el artículo 4 donde establece que los funcionarios que incumplieran con las disposiciones serán sancionados por una falta grave. Hace algunos días llamé para obtener información del Tribunal de Servicio Civil preguntando el número de expedientes vinculados con procedimientos disciplinarios de acceso a la información pública que habían llegado en los últimos 3 años. No recibí respuesta. Ante esto me planteo si se están aplicando los mecanismos adecuados para la apertura de procedimiento disciplinario.

En el ámbito penal, los dos escenarios posibles son los siguientes: el primero, cuando un particular solicita información a un funcionario pueden configurarse dos delitos: la omisión por actos funcionales, cuya pena privativa de libertad no es mayor de dos años, o 30 a 60 días con multa; y abuso de autoridad, cuya pena no es menor de dos ni mayor de cuatro años. El segundo escenario, es el delito de desobediencia a la autoridad que se presenta cuando un funcionario no ordena la entrega de la información y cuya pena privativa de libertad es de seis meses a dos años. A pesar de lo dispuesto, si bien se efectúan denuncias a los funcionarios

“Si bien se efectúan denuncias a los funcionarios por acceso a la información pública, en la mayoría de casos el juez no impone ningún tipo de inhabilitación”.

por acceso a la información pública, en la mayoría de casos el juez no impone ningún tipo de inhabilitación.

La responsabilidad civil se encuentra establecida en el artículo 36 del reglamento de la Ley en comento, el cual establece que los entes autorizados para dar información se encuentran facultados para realizar reservas de la información, limitadas respecto a los fines de dicha información, de manera que quienes accedan a la misma pueden ser responsables en materia civil, administrativa o penal.

Con este recuento he buscado resaltar un concepto clave: el tema de la eficacia. A través de procedimientos sencillos y claros, como el tema de la gratuidad, de la no victimización del solicitante, toda esta estructura que se ha montado con la Ley de Acceso a la Información Pública, con la creación de portales de transparencia y sus mecanismos de control, todo esto, pienso, se ha dado para que los ciudadanos puedan obtener la información de una manera eficaz.

Para terminar, me interesa observar que en una veintena de resoluciones el Tribunal Constitucional peruano ha identificado los siguientes problemas generales en materia de acceso a la información: 1) la gratuidad (un tema recurrente); 2) si se trata o no de información pública o deben protegerse datos personales; 3) si el habeas data configura una vía idónea para las solicitudes de acceso a la información pública o para las solicitudes que se plantean, sobre todo por la falta de comunicación y de medios para que la población pueda acertadamente ejercer sus derechos. ■

# Ricardo Sanhueza Acosta

Abogado, Jefe Unidad de Análisis de Accesibilidad y SARC, Chile.

A diferencia del Perú, en Chile sí existe un órgano garante del derecho de acceso a la información. Sin embargo, en los cuatro años que tiene el Consejo, Chile carece de una disposición constitucional que establezca expresamente el derecho a la información pública de las personas.

La Constitución solo establece principios de transparencia y el principio de publicidad pero no así el derecho del acceso a la información, un derecho de reconocimiento legal.

El nacimiento de la legislación ocurre en el 2009, luego de la conocida sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Claude Reyes vs Chile*, cuyo cumplimiento hizo posible la aprobación de la ley de transparencia y de acceso a la información y de las herramientas necesarias para ejercer este derecho, creando una autoridad autónoma para velar por su cumplimiento.

La ley ofrece una serie de conceptos, entre ellos:

- El Consejo de Transparencia: cuerpo autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patri-

monio propio y con atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Tiene como objetivos principales, aparte de la promoción y difusión del principio de transparencia, garantizar el derecho a la información pública, velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad, así como fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado.

Integra este Consejo, la Comisión de Información, compuesto por cuatro miembros, nombrados por el presidente y ratificados por el senado por voto calificado de las dos terceras partes, duran 6 años en sus cargos y tiene una presidencia rotativa. Posee también facultades normativas, de promoción y fiscalización en materias de acceso a la información y protección de datos, de resolución de casos y, y también tiene facultades sancionadoras.

- El procedimiento administrativo del derecho de acceso a la información que parte con una solicitud y la sucesión de trámites vinculados entre sí que per-

miten a cualquier persona, el ejercicio del derecho a la información pública, y requiere a un órgano la entrega la información que obre en su poder. El procedimiento concluye con una decisión formal de ese órgano.

- Los sujetos que pueden establecer procedimientos de acceso a la información: cualquier persona sin que tenga aplicación alguna su incapacidad, incluidas personas naturales, jurídicas, privadas o extranjeras.
- El sujeto pasivo, que es el órgano servicio u órgano administrativo.
- Los terceros interesados: cualquier persona, que pueda ver afectados sus derechos con la entrega de la información que se solicita en el procedimiento administrativo de acceso.

De acuerdo con las estadísticas que maneja la Comisión de la Ley de Transparencia del Ministerio de la Presidencia, se aprecia que entre abril del 2009 a marzo 2013 existieron 165.607 solicitudes de información recibidas. Solo en el primer trimestre del 2013 llegaron 14.000 solicitudes, 50% de ellas provenientes de ministerios sociales (salud, vivienda y educación).

En el marco normativo de transparencia activa, hay dos disposiciones en la ley especialmente importantes: la primera, relacionada al organismo de la administración del Estado (Art.) que establece ciertas categorías que deben publicar destacando actos y documentos, responsabilidades del órgano público, funciones y tareas, estructura orgánica, el personal que desempeña, transferencias, mecanismos de participación ciudadana, presupuesto asignados, entre

“La Constitución solo establece principios de transparencia y el principio de publicidad pero no así el derecho del acceso a la información”.

otros. Todo debe estar publicado en la web, a través de un banner de gobierno transparente. El segundo, se refiere al artículo 9 que trata de las empresas públicas que deben publicar un catálogo de información y la remuneración de todos los funcionarios de planta o contrataciones. Si bien escapan de la competencia del Consejo, también existen organismos autónomos que deben hacer pública su información tales como: la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Ministerio Público, el Congreso Nacional, etc.

En el caso de la fiscalización de la transparencia activa, en la administración central el porcentaje promedio ha ido en aumento, desde un 93% en diciembre del 2010 a 96% diciembre del 2012. También ha habido un alto crecimiento en las Universidades y Municipalidades.

Los reclamos que se presentan ante el Consejo de la Transparencia pueden hacerse de forma escrita o por medio del sitio web y también con un sistema de reclamos en línea. Hay dos grandes tipos de reclamos: por denegación al acceso de la información y por transparencia activa.

En cuanto al total de casos ingresados a marzo del año 2013: el Consejo ha ingresado 5.408 reclamos, cifra baja en función a total de solicitudes realizadas que alcanzan a 155.000, es decir, un 3% del total es reclamable.



“El Consejo para la Transparencia puede imponer sanciones al jefe superior del servicio en los siguientes casos: denegación infundada de información, incumplimiento injustificado y, la no entrega de la información”.

Abordando el marco normativo, se observa que los canales de solicitud pueden ser por las vías presenciales o electrónicas, el plazo de respuesta son veinte días hábiles – superior a la que establece la legislación peruana – con posibilidad de una prórroga, y si se entrega o no la información, sea por falta de respuesta o secreto de reserva, establecido por la Ley, se tienen 15 días para recurrir al Consejo, que bien puede fallar con un reclamo de ilegalidad.

En la fase de admisibilidad, unidad de la que el expositor se encuentra a cargo, existe un plazo de 15 días hábiles para recurrir ante el Consejo – plazo bastante corto – comparado a los 60 días que establece la Ley Modelo. En el caso que se admitiera, se notifica al órgano o a un tercero, según sea el caso, otorgando un plazo máximo de 10 días hábiles para su descargo. El siguiente paso es ingresar a la etapa de análisis de fondo durante la cual se observará el reclamo y se presenta ante el Consejo Directivo, los cuales emiten la decisión final.

Finalmente, en el tema de infracciones y sanciones el Consejo para la Transparencia puede imponer sancio-

nes al jefe superior del servicio en los siguientes casos: denegación infundada de información, incumplimiento injustificado y, la no entrega de la información. Previa investigación, la multa puede llegar a ser entre un 20% y 50% de la remuneración del jefe del servicio o de la autoridad competente (regional, provincial o comunal). Si persiste la conducta, la sanción y la suspensión en el cargo puede llegar a cinco días. De 50 juicios sumarios, hubo dos sanciones, ya que lo que busca principalmente el Consejo es que se cumpla con la entrega de la información. ■



Ricardo Sanhueza Acosta. Abogado, Jefe Unidad de Análisis de Accesibilidad y SARC, Chile.



Miembros del Panel: Aspectos procesales, régimen de apelaciones y responsabilidad civil y penal.



Jacqueline Peschard Mariscal. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México.

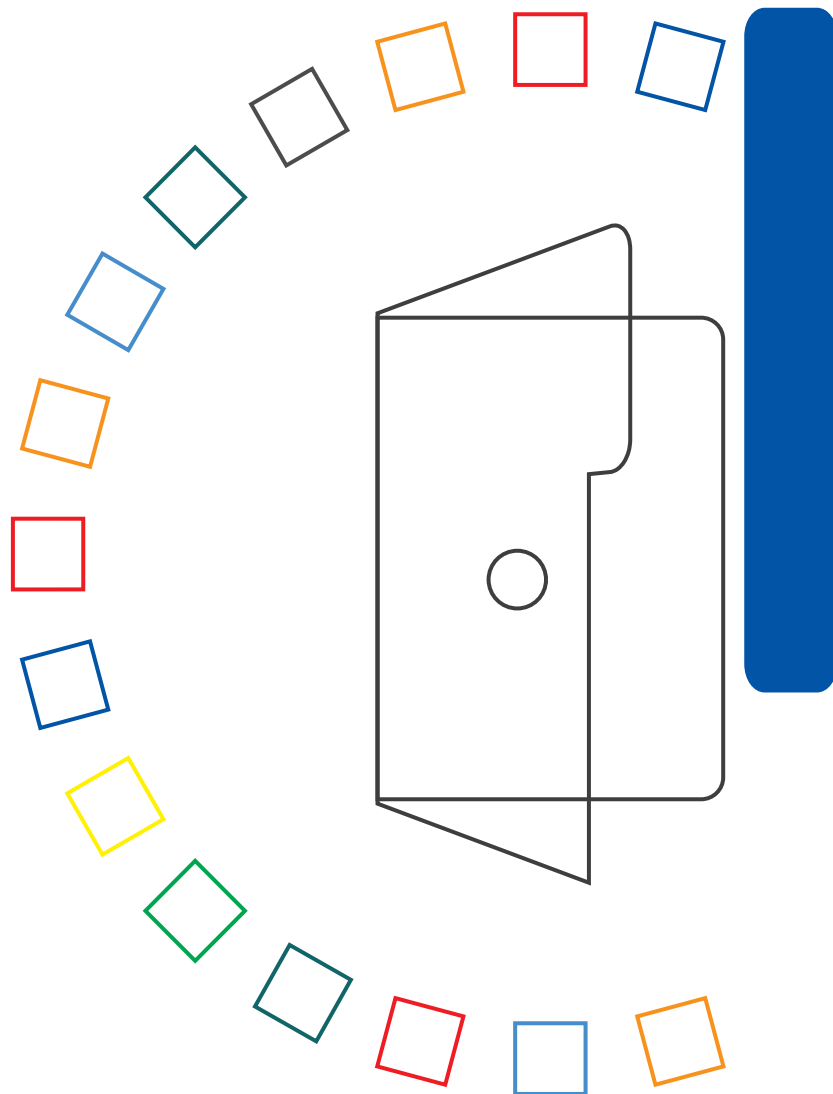


Luis Bergolla. Consultor, Departamento de Derecho Internacional, OEA.









## Cuarto Módulo:

La Labor de las comisiones de información pública y otros entes gubernamentales.



# Francisco Puchi

Consultor, Departamento de Derecho Internacional OEA.

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

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

En este entramado la Comisión de Información cons-

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

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

Insistiendo en este aspecto sustantivo, considerando que el rol de la Ley Modelo se vincula constitutivamente al derecho al acceso a la información, principio

que se aplica en forma transversal a los órganos del Estado, a todos sus poderes, la Ley Modelo adopta una estrategia en virtud de la cual se le otorga una fuerte independencia a la Comisión. Esto se manifiesta de varias maneras:

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

De esta forma se busca que este órgano, llamado a velar por los contenidos de la Ley Modelo, no se vea susceptible frente a presiones indebidas por parte de otros órganos o poderes del estado, presiones que históricamente han adoptado diversas formas. En virtud de estas vías la Ley Modelo protege la independencia formal-legal de la Comisión pero además la independencia en temas de tanta importancia práctica como es el relativo a la esfera presupuestaria.

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

“El principio fundamental de la Ley Modelo es el principio de máxima publicidad”.

En cuanto a su designación, el artículo 56 establece que los candidatos para ocupar la Comisión serán designados por el Poder Ejecutivo luego de haber sido nominados por una mayoría de dos tercios de los miembros del Poder Legislativo, sugerencia que debe provenir de un proceso que cumpla con los siguientes 3 requisitos:

- Participación abierta del público en el proceso de nominación;
- Transparencia y apertura; y
- Publicaciones de una lista de los candidatos que se estimen más idóneos.

Cabe mencionar que esta exigencia democrática se manifiesta además en cuanto a la posibilidad de destitución ya que los Comisionados solo podrán ser destituidos en virtud de un proceso igual a aquel por el cual fueron designados y solamente por razones de:

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

“Los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión a excepción de instituciones académicas, científicas o filantrópicas”.

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

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

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

- La Comisión debe estar compuesta por 3 o más miembros aunque es ideal que sean más de 3 ya que de esa forma es mucho más factible que las presiones indebidas, de cualquier naturaleza, se diluyan en las decisiones finales de la misma, a través de deliberaciones más amplias.
- Los Comisionados desempeñarán sus funciones a

tiempo completo y serán remunerados con un sueldo igual al de un juez de tribunal superior.

- Los Comisionados no podrán tener otro empleo, cargo o Comisión a excepción de instituciones académicas, científicas o filantrópicas.
- El cargo de los comisionados tendrá una duración de 5 años y podrá ser renovado por una sola vez

Ahora bien, insistiendo en la importante autoridad de este órgano de la Ley Modelo, el artículo 60 establece que, además de otros deberes y funciones distribuidos en toda la ley, la Comisión deberá:

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

En ejercicio de sus obligaciones, aparte de las facultades especialmente establecidas en la Ley Modelo, la Comisión tendrá todas las facultades necesarias para



Francisco Puchi. Consultor, Departamento de Derecho Internacional OEA

“De acuerdo a la Ley Modelo, la Comisión de Información constituye uno de sus núcleos fundamentales.”

llevar a cabo sus funciones. Entre ellas se encuentran:

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

En un punto estrechamente vinculado, las autoridades públicas deberán presentar informes anuales a la Comisión sobre sus actividades de conformidad con o para promover el cumplimiento de la presente ley. Este informe incluirá por lo menos información sobre:

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

- 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;
- Apelaciones interpuestas contra la negativa a comunicar información;
- Costos cobrados por las solicitudes de información;
- Actividades de conformidad con la obligación de informar;
- Lo mismo en relación a la mantención de documentos, capacitación de funcionario;
- Número de solicitudes respondidas dentro del plazo legal; y
- Cualquier otra información útil.

La Comisión a su vez deberá presentar informes sobre la operación de la Comisión y el funcionamiento de la ley. Este informe incluirá, al menos, toda información que reciba de las autoridades públicas en cumplimiento del derecho de acceso, el número de apelaciones presentadas ante la Comisión, incluyendo un desglose de la misma y sus resultados.

Entre los poderes desperdigados en la ley, que no se encuentran tratados en el capítulo VI, se encuentran los siguientes:

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

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

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

En esta materia la Comisión tiene algunos deberes:

- Deber de registro de la apelación e información a todas las partes interesadas, sobre la apelación y su derecho a comparecer en el proceso;
- Establecer reglas claras y no discriminatorias en lo relativo a la sustanciación de la apelación a través

de las cuales se asegure a todas las partes la oportunidad de comparecer en el proceso; y

- En caso de necesidad deberá contactar al recurrente para que aclare lo que está solicitando y o apelando.

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

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

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

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



# José Ávila

## Viceministro de Derechos Humanos, Perú.

El funcionario dio mención a las diferentes categorías que puede agrupar el diseño de un Gobierno Abierto que van desde conceptos como transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos, mecanismos de acceso a la información y datos gubernamentales. Todos ellos, indica juegan un rol esencial en las democracias modernas.

El otro concepto que consideró importante es el tema de la transparencia, idea que está presente en todos los sistemas de elaboración política, indicando que desde el siglo XVII se convirtió en una pieza clave de la corriente liberal, gracias a los aportes fundamentales de John Locke quien decía se debe tener conocimiento de lo que ocurre al interior del Estado.

Con respecto al Perú, los alcances del derecho de acceso a la información pública, manifiesta, han sido desarrollados por la Constitución. Alude también que afortunadamente se viene debilitando la cultura del secreto, expresadas entre los otros aspectos en la renuencia de algunas autoridades a proporcionar información sin una justificación razonable y en la falta de respuesta a los pedidos formulados o estableciendo restricciones para su acceso.

Lamentó además que hay grandes retos que cumplir a nivel de los gobiernos regionales, a pesar del buen ritmo que mantiene el gobierno nacional con estos conceptos.

Regresando al concepto sobre cultura del secreto, José Ávila advirtió que es una situación completamente incompatible con un Estado constitucional del derecho y con la esencia de un régimen democrático, cuyas consecuencias ha sido siempre negativas. En concreto, cita la década del régimen anterior, del ex presidente Fujimori, como una expresión patética de lo que significó la cultura del secreto. Es por ello que, luego de 10 años de creada el marco legal que se dio para el acceso de la información cree que ha sido un balance muy positivo.

Dentro de la autocrítica, indicó que si bien es un marco legal interesante, todavía falta para alcanzar una verdadera cultura de la transparencia en el país. Inserta su labor dentro de su cargo como viceministro de Derechos Humanos indicando que el derecho a la información es uno de los derechos fundamentales. En esa línea, han desarrollado el Plan Nacional de Derechos



José Avila. Viceministro de Derechos Humanos, Perú

Humanos 2013-2017, dentro del cual destacan el derecho de acceso a la información, la cual consideran como un derecho importantísimo en la democracia peruana.

Este plan nacional tiene 4 ejes estratégicos, uno de ellos es el desarrollo de toda una política de capacitación y formación para derechos humanos para 3 sectores claves: los jóvenes, la capacitación a los funcionarios y a los servidores del estado en lo que concierne a los alcances del acceso del derecho de la información.

José Avila precisó que todo Plan Nacional de Derechos Humanos no es otra cosa que una carta de compromiso donde el estado se compromete en aquellas cosas que está en capacidad de hacer, pero también hay determinados derechos, en las que el gobierno no lo tiene previsto. En consecuencia, queremos promover un debate sincero, honesto, sobre la necesidad de crear una institucionalidad para garantizar el derecho de acceso a la información.

El funcionario afirmó estar de acuerdo con el documento que elaboró la Defensoría del Pueblo donde se recomienda al gobierno peruano la creación de una entidad responsable de garantizar, el acceso del derecho de los ciudadanos a la información pública, reitera su compromiso desde su sector a promover su debate.

“Esperamos que este diálogo interactivo del Perú en el gobierno, pueda llegar a una conclusión feliz, pues – recogiendo el pensamiento de Norberto Bobbio – la realidad de los derechos humanos no solamente está el tema de su fundamento, sino de cómo darle un sistema de garantías de los derechos”.

“El derecho de acceso a la información pública es un derecho vinculado a la característica del presente gobierno que es la inclusión social”.

El expositor refirió que al hablar de sociedades liberales, como es el derecho al acceso a la información pública, ésta debe venir acompañada con todo un aparato de institucionalidad que pueda garantizar esos estándares para la vigencia real y efectiva de este derecho. Insiste que no solo apoyará la medida por el hecho de darle institucionalidad de derechos humanos, pues ha observado la experiencia de este tipo de autoridades en países como México y Chile, como viceministro, afirma tiene un compromiso de promover el debate para estudiar la posibilidad de crear esa institucionalidad. Bajo el contexto de esa dinámica administrativa, de este crecimiento del estado, y empoderamiento de los derechos que los ciudadanos tienen cada vez más información, refiere, esta sería la línea de tensión entre un estado más dinámico.

De lo dicho, el viceministro dio una razón más para la justificar la creación de esta entidad: el derecho de acceso a la información pública es un derecho vinculado a la característica del presente gobierno que es la inclusión social.

Finalizó augurando que el derecho al acceso de la información se convierta en una herramienta muy importante para que todos los ciudadanos, para conocer cuáles son los servicios que ofrecen hoy los ministerios. ■

# Jacqueline Peschard

Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México.

La comisionada indicó que en México el derecho de acceso a la información se planteó en un primer momento en los años 70, donde empezó a definirse en la agenda pública y política temas como tener elecciones limpias, confiables y obviamente transparentes, donde se pudiera erradicar el fraude electoral. Desde 1977 en adelante, refiere, el tema de la transparencia estuvo relacionada dentro de lo que tenía que ver con los asuntos electorales.

Lo que sucedió en 1977 con la reforma electoral que incorporó a nuevos partidos políticos a la contienda electoral, se modificó el artículo 6 en la constitución mexicana que el derecho a la información sería garantizado por el estado. A pesar de ello, nunca hubo una ley reglamentaria de este artículo porque el tema estaba centrado en una demanda de elecciones libres y justas.

Con el tiempo, indicó la expositora, y una vez que se logró elecciones competidas y vigiladas, en el 2000 cambió el partido político que estaba en el poder durante 70 años, entonces se consideró que se había consumado el proceso de transición democrática muy

focalizado en el tema electoral. Comenta que al año siguiente la sociedad civil se organiza y reconfigura su interés en el la información pública. Se forma el grupo Oaxaca, el cual participó una de las expositoras del evento que es la investigadora Issa Luna, junto a ella había académicos, y en especial periodistas, quienes empujaron para que hubiera una legislación constitucional sería garantizada por el estado, cuyo resultado fue la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

A partir de junio de 2003, se crea el órgano garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que en la actualidad se llama de Acceso a la información y Protección de datos, porque asumió una nueva responsabilidad que es la protección de los datos personales en el sector privado. Lo que sucedió luego, comenta la expositora fue una ola de transparencia entre el 2002 y 2007 en donde cada uno de los estados y el distrito federal, tuvo una ley de acceso a la información, de suerte que completamos el periplo a los gobiernos transparentes en solo 5 años.

Peschard Destacó que el impulso de este derecho ha

podido lograrse gracias en buena parte a las herramientas electrónica, que de esta forma no se haya congelado en una disposición legal, sino que genere mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a la información.

Si bien, esta ola de transparencia fue beneficiosa en los países, el panorama en el 2007 era que cada estado dictaba sus propias reglas de acceso, en consecuencia se tenía lugares donde a uno se le pedía desde el interés del solicitante sobre la información, o se exigía que solo se podía realizar pedidos de acceso a quienes eran oriundos de dicha jurisdicción. Esto se pudo ordenar en julio del 2007, cuando se eleva a rango constitucional el acceso a la información.

Detallando los aspectos de la reforma, la ley prevé mecanismos para acceder a la información y autoridades con autonomía de gestión, decisión y utilización de presupuesto para que sean quienes reciban la apelaciones de los ciudadanos o de las personas en general.

Refirió que los solicitantes no tienen que ser ciudadanos, sino cualquier persona porque lo importante es la naturaleza de la información, no quien la solicita ni para quien la solicita.

“Si es información pública es información que cualquiera puede conocer, por eso es que no hay que definir ni probar ningún interés jurídico”.

A continuación, nombró los principales ejes rectores de la ley: la información que posee cualquier autoridad es pública; la máxima publicidad; la vida privada será protegida; el acceso es gratuito, tiene que haber mecanismos expeditos, los archivos tienen que ser actualizados, la información que tiene que darse

“Si es información pública es información que cualquiera puede conocer, por eso es que no hay que definir ni probar ningún interés jurídico”.

a conocer de manera proactiva sin que medie una solicitud de información es decir, sin que ninguna persona se tenga que tomar la molestia para solicitar la información.

Luego, la expositora comparó estos principios con la Ley Modelo e indica que existe una gran coincidencia, lo único que difiere es que es que el órgano garante no tiene la facultad de sancionar. Sobre esto, detalla que el IFAI ante un incumplimiento de un funcionario público frente a acceso a la información realiza una denuncia ante la secretaría de función pública - semejante a la secretaría de gestión pública en el Perú - quien es la que tiene la facultad para iniciar un procedimiento disciplinario en contra de un servidor público.

Detalló que los sujetos obligados de la ley de acceso a la información son todas las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) el IFAI, sin embargo, solo es competente frente al poder ejecutivo. Tanto el legislativo, el judicial y los organismos autónomos tienen sus propios órganos garantes que ellos mismos crean para vigilar el acceso a la información. Esto es algo que la comisionada considera, debe revisarse.

Hay dos formas de acceder a la información, explicó, y son la reactiva y proactiva, la primera es reaccionando ante una solicitud de información, y la segunda es antes que se solicite la información. Cuentan con

Si bien es cierto que el IFAI no posee facultad de sanción, menciona que las resoluciones se acatan en un 99% de los casos.

una plataforma para condensar toda la información pública llamada Portal de Obligaciones de Transparencia, donde se puede tener acceso a todas las dependencias gubernamentales. Destaca que en abril del 2013, en 5 años ya tienen cerca de 80 millones de consultas al portal.

El IFAI es un órgano descentralizado del gobierno federal, compuesta por cinco comisionados que somos nombrados por el Presidente de la República. Entre las facultades destaca: revisar los casos en que la autoridad gubernamental niega la información; promover el ejercicio del derecho; definimos en qué casos se debe de entender la seguridad nacional y también otorga protección de datos y capacitación a servidores públicos y orientación al público.

Más adelante, comentó la comisionada es que las resoluciones del IFAI son definitivas e inatacables, y el único que puede impugnar las solicitudes del IFAI es el particular que solicita la información. Es decir, una dependencia gubernamental que no está de acuerdo con la resolución de IFAI en materia de apertura de información “no tiene nada que pueda hacer”, indicó.

Si bien es cierto que el IFAI no posee facultad de sanción, menciona que las resoluciones se acatan en un 99% de los casos.

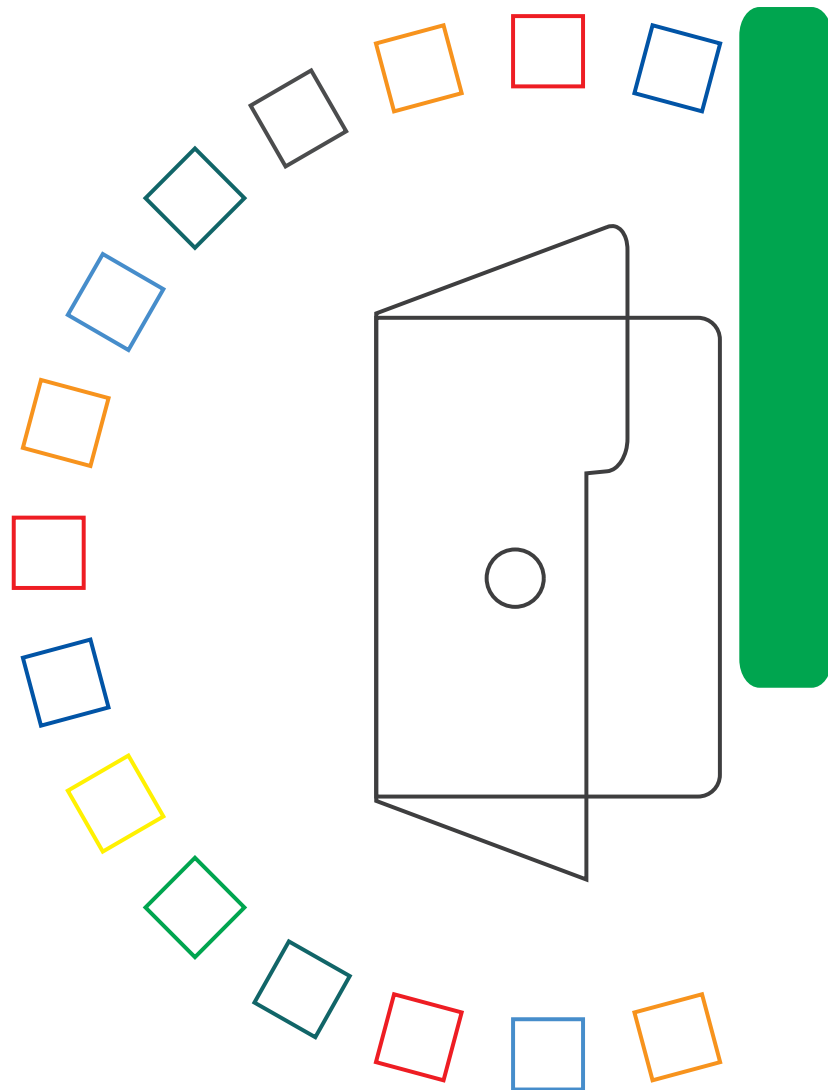
Finalmente, señaló que hay un compromiso por parte del gobierno de turno para una nueva reforma constitucional donde el IFAI no solo pueda vigilar al gobierno federal, sino a los otros poderes y a los otros organismos autónomos en incluso pueda hacer una segunda instancia frente a lo que se resuelve en los órganos de transparencia. Con ello, sería una reforma que le daría una plena institucionalidad al ejercicio del derecho. ■



Jacqueline Peschard. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México.







Acceso a la información pública y medio ambiente

# Carlos Buller Vizcarra

## Ministro Consejero de la Dirección de Medio Ambiente de la Cancillería, Perú.

En un reciente artículo de Foreign Affairs, el historiador Jerry Muller plantea que en el mundo actual tenemos dos preocupaciones centrales: el aumento en las desigualdades económicas y el nivel de intervención estatal que se requiere para corregir esta desigualdad.

Ante las crecientes desigualdades, en el siglo XX se ve con mayor relevancia la solución del estado de buscar el bienestar y de corregir estos desequilibrios producto del capitalismo. A partir de esta idea, Buller señala que se debe debatir el nuevo diseño de políticas públicas en los próximos años, buscando evaluar tanto los objetivos del milenio como de una agenda post 2015.

Si bien el Perú ha cumplido con muchos de los objetivos propuestos en esta agenda, como lo es la reducción de la pobreza extrema -planteada para el 2015 pero alcanzada en el 2009-, además en los otros siete objetivos, se registran avances importantes.

La cumbre de Rio+20 realizada el año pasado traza los objetivos de desarrollo sostenible. Antes de seguir quiero recordar un cuestionamiento de Muller quien

se preguntó ¿por qué es clave la palabra sostenible? Si en el debate global el tema más importante gira en torno al capitalismo, el hecho que ya la comunidad internacional esté pensando en el desarrollo sostenible implica un avance, un hecho inédito, el planteamiento de una agenda clara y con metas concretas. La comunidad internacional está por primera vez debatiendo y poniéndose de acuerdo conceptualmente en lo que deben ser esos objetivos del desarrollo sostenible.

Este cambio no es gratuito, es parte de una transformación sistémica y de una nueva dinámica en las relaciones internacionales. Aparece una primera variable vertical que es la conectividad entre lo local y lo global. A esto se añade una dimensión más, que es la transversalidad de los problemas porque ya no es un problema encajado en un solo sitio. Como resultado, como parte de este proceso, aparecen nuevos actores. una agenda multidimensional y de naturaleza variable.

El sociólogo alemán Ulrich Beck ofrece una imagen para describir este proceso es como si estuviéramos ante un tablero de damas, con todas las piezas igua-

les, jugando y de pronto aparecen piezas de ajedrez que siguen otras reglas y que buscan otro tipo de objetivos". Como resultado de la capacidad de los Estados, incluso sus objetivos tradicionales, se encuentra en este escenario superado por la movilidad y diversidad de las piezas emergentes. En consecuencia, una de estas piezas es la propia sociedad. Un cambio de paradigmas en la escala de civilizaciones, que revoluciona las relaciones internacionales con la aparición de estos nuevos actores, pone énfasis en el público y la sociedad y nuevos temas como el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible encaja con nuestro segundo tema que es la problemática medioambiental.

Las Naciones Unidas definen la sostenibilidad como un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro las capacidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades. Enfocando los asuntos ambientales, este concepto se traduce en no poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras respecto a los recursos naturales, ecosistemas y medioambiente en general.

En este nuevo tablero, son muchos los pequeños tableros y hay por lo tanto que añadir la multidimensionalidad de la agenda. En este sentido, los agentes tradicionales de los gobiernos y la comunidad internacional deben detenerse a crear nuevas estructuras e instituciones, estableciendo reglas de juego, en lo que Buller define como la gobernanza internacional. Es en este punto en el que organismos internacionales como la OEA publiquen documentos como la Ley Modelo, sugiere que hay preocupación en este sentido para crear una estructura que permita manejar esta situación de multidimensionalidad.

Felizmente existe un reconocimiento cada vez mayor del acceso a la información como un elemento central

"Si en el debate global el tema más importante gira en torno al capitalismo, el hecho que ya la comunidad internacional esté pensando en el desarrollo sostenible implica un avance".

para el desarrollo sostenible y uno de los mecanismos más eficientes para fortalecer la democracia ya que aumenta la capacidad de los gobiernos para atender de manera oportuna las demandas públicas, favorece los consensos, previene los conflictos, etc.

Es menester resaltar el contenido del principio 10 de la declaración del 1992 que indica que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación del ciudadano en el nivel que corresponda. Ante esto, la declaración de Rio+20 no solamente rescata los objetivos del desarrollo sostenible, sino que países como Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, firmaron una declaración para la implementación cabal de los derechos de acceso de la información, participación y justicia ambientales consagradas en dicha declaración.

Como consecuencia se ha desarrollado e implementado un plan de acción, integrado en la actualidad por Colombia, Brasil, Honduras, Trinidad y Tobago y se ha hecho un estudio muy importante sobre las capacidades de la región en los que se observan los siguientes problemas:

- Una geometría variable en la estructura normativa de los países de la región. En este sentido, se deben armonizar primero los estándares, en el caso de Perú, ya se tiene un acceso a la información normativa bastante completa.

“Felizmente existe un reconocimiento cada vez mayor del acceso a la información como un elemento central para el desarrollo sostenible y uno de los mecanismos más eficientes para fortalecer la democracia”.

- Una geometría variable en las capacidades de los Estados que en el caso peruano tiene una buena normatividad pero aún se tiene que trabajar mucho más en la eficiente implementación de estas capacidades normativas.
- Finalmente, el Plan de Acción establece dos grupos de trabajo: el primero para normatividad y el diseño de un instrumento regional de carácter vinculante en materia del acceso a la información ambiental, y el segundo, para generar canales de cooperación para el fortalecimiento de las capacidades y corregir así esta diversificación. ■



Carlos Buller Vizcarra. Ministro Consejero de la Dirección de Medio Ambiente de la Cancillería, Perú



# Claudia de Windt

Jefe de la Sección Derecho Ambiental, Política y Gobernabilidad; Departamento de Desarrollo Sostenible, OEA.

Quisiera empezar precisando a qué se refiere uno cuando habla de acceso a la información ambiental. Si bien, hay un consenso general de que se trata de la capacidad que tienen los ciudadanos para obtener información ambiental en manos de la autoridad pública, no obstante, esta definición es relativa, pues una gran parte de la información está en manos del sector privado.

Es importante contextualizar y destacar que se vienen materializando una serie de tendencias relacionadas al tema sobre desarrollo sostenible, con un enfoque jurídico, donde convergen una serie de derechos fundamentales, y menciono como ejemplo el que 24 estados miembros de la OEA tienen disposiciones constitucionales sobre el derecho de medio ambiente sano.

Un factor que destaca y agrega complejidad es el acceso de la información en materia ambiental con relación a la garantía de otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, salud, autodeterminación, entre otros. En este sentido, recordemos lo ya mencionado en la anterior exposición sobre la creación de un instrumento regional sobre acceso a la información en materia ambiental, iniciativa que se plan-

teó el año pasado en la Conferencia de Rio+20 sobre desarrollo sostenible.

También merecen ser mencionadas las directrices de Bali, adoptadas en el marco del Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas sobre medioambiente, donde se establece que en la legislación nacional no debe incluirse como requisito la necesidad de demostrar el interés jurídico que tenga la persona que solicita acceso a la información; asimismo las directrices definen qué información debe ser del dominio público, cuáles deben ser las excepciones ante las cuales la autoridad pública puede denegar un pedido de información; establece que el Estado debe de garantizar ese acceso pero que además que éste tiene una obligación de mantener y recopilar la información con relación al medio ambiente.

Entre los principios más destacables se encuentra el principio precautorio en materia ambiental (dado a conocer en Rio+20), en virtud del cual ante una situación de un daño inminente al medioambiente o a la salud, el Estado tiene que garantizar estos bienes jurídicos de manera inmediata proveyéndole al ciu-

dadano las herramientas para tomar las medidas precautorias con relación a ese posible daño.

Como otro antecedente, en Europa existe la convención de Aarhus (1998), que se crea en el marco del Consejo Económico de Europa, la cual establece criterios para la rendición de cuentas por parte de los Estados. Si bien hacen recomendaciones, no son vinculantes, es un mecanismo muy poderoso y todos los países europeos han implementados dichos mecanismos.

Vuelvo a mencionar el principio 10, cuyos elementos fundamentales son: primero está el que tiene que ver con el acceso a la participación o el acceso al proceso y, segundo, que indica que toda persona debe tener acceso a la información en el plano nacional y materiales o actividades que generaran peligro en sus comunidades.

También ha sido de gran importancia la cumbre extraordinaria de las Américas en Santa Cruz de la Sierra en 1996, en la que se enfocó el tema de desarrollo sostenible en el hemisferio, momento clave en la definición y avance de lo que se acordó en Río en el 92.

También están las referencias de acceso a la información pública ambiental que se realizaron en la declaración de compromisos de Puerto España, donde los países hablan de una responsabilidad, tanto del gobierno como del sector industrial, de suministrar a los pueblos el acceso a la información de manera que ésta sea confiable, imparcial y que respecto al medio ambiente incluyan temas sobre el cambio climático y la energía.

Acerca de la estrategia interamericana, adoptada por los 34 estados miembros de la organización, existen siete principios básicos para la participación y

“Ante una situación de un daño inminente al medioambiente o a la salud, el Estado tiene que garantizar estos bienes jurídicos de manera inmediata”.

el acceso a la información como una condición sine qua non para que pueda haber participación. Es lo que activa el control social en materia de desarrollo sostenible.

Dicha estrategia incluye recomendaciones de políticas tales como tener mecanismos claros y accesibles que permitan el acceso a la información; la necesidad de contar con un marco legal e institucional; la relevancia de asegurar el acceso oportuno a la información pública y su importancia sobre la formulación y la implementación de políticas sobre el estado del medio ambiente; y el desempeño ambiental de las comunidades reguladas donde vienen a tallar el sector privado.

Sobre el fallo de la Corte Interamericana, los recurrentes buscaban identificar información relativa a la interacción social con el medioambiente, a los factores económicos y comerciales midiendo el impacto ambiental de ese control social y la rendición de cuentas sobre la gestión pública del estado.

En el caso de la Ley Modelo el fallo Claude Reyes reafirma y ratifica lo que dice el principio 10 de la declaración de Río y establece como información clave la gestión y monitoreo del Estado, los indicadores sobre desempeño y el cumplimiento con los contratos (si son suscritos por el Estado), entre otros.

Es importante recalcar que, en materia ambiental, 25

“En algunos casos donde no se ha provisto la información solicitada, las cortes han dicho que El Estado tiene la obligación de cumplir con dicha solicitud”.

Estados miembros de la organización tienen legislación relativa al acceso de la información y que de los 23 países analizados, solamente cinco no cumplen con el plazo que recomienda la ley para proveer ese tipo de información. En esta materia, han habido grandes avances, por ejemplo, en el año 2001 la OEA analizó 296 leyes para ver si incluían disposiciones sobre acceso al medioambiente, 128 sí las incluían, y en la actualidad se viene trabajando con 7 países en los que cada uno de ellos tiene más de 23 disposiciones legales sobre el acceso a la información pública sobre el medioambiente.

Finalmente, en cuanto a la autoridad pública, en algunos casos donde no se ha provisto la información solicitada, las cortes han dicho que El Estado tiene la obligación de cumplir con dicha solicitud. En definitiva todo esto responde a una tendencia de enfoque basado en los derechos ya comentados, tema que muestra muchos avances y en que se debe seguir trabajando. ■



Claudia de Windt. Jefe de la Sección Derecho Ambiental, Política y Gobernabilidad; Departamento de Desarrollo Sostenible, OEA





Funcionarios públicos participantes del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública - Perú.



Roberto Pereira. Profesor Universitario y Asesor Legal del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), Perú.



Luis Esquivel. Oficial de Operaciones, Programa de Acceso a la Información, Instituto Banco Mundial.





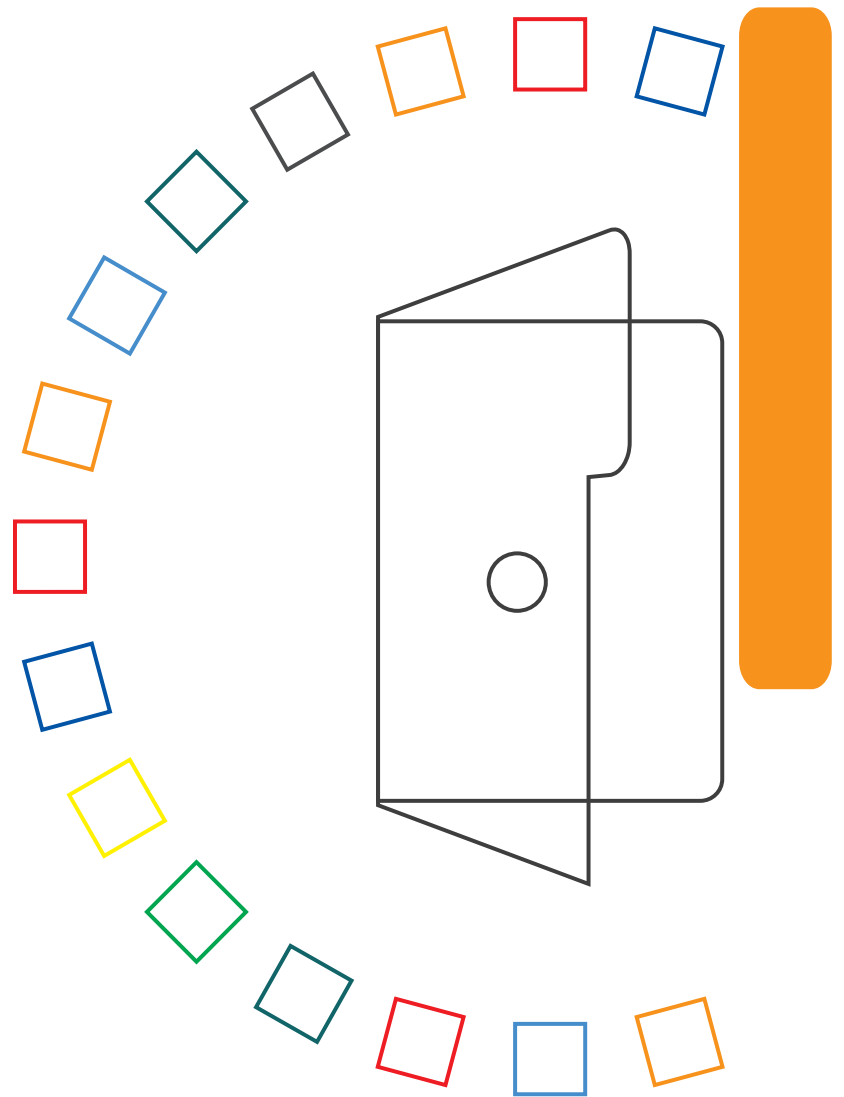
Miembros del Panel: La labor de las comisiones de información pública y otros entes gubernamentales.



Dr. Volkmar Blum, Asesor Principal del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado – GIZ.







## Discusión del documento de recomendaciones finales del taller



Mesas de trabajo para la elaboración de las recomendaciones finales del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública - Perú.





Mesas de trabajo para la elaboración de las recomendaciones finales del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública – Perú.





Mesas de trabajo para la elaboración de las recomendaciones finales del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública - Perú.





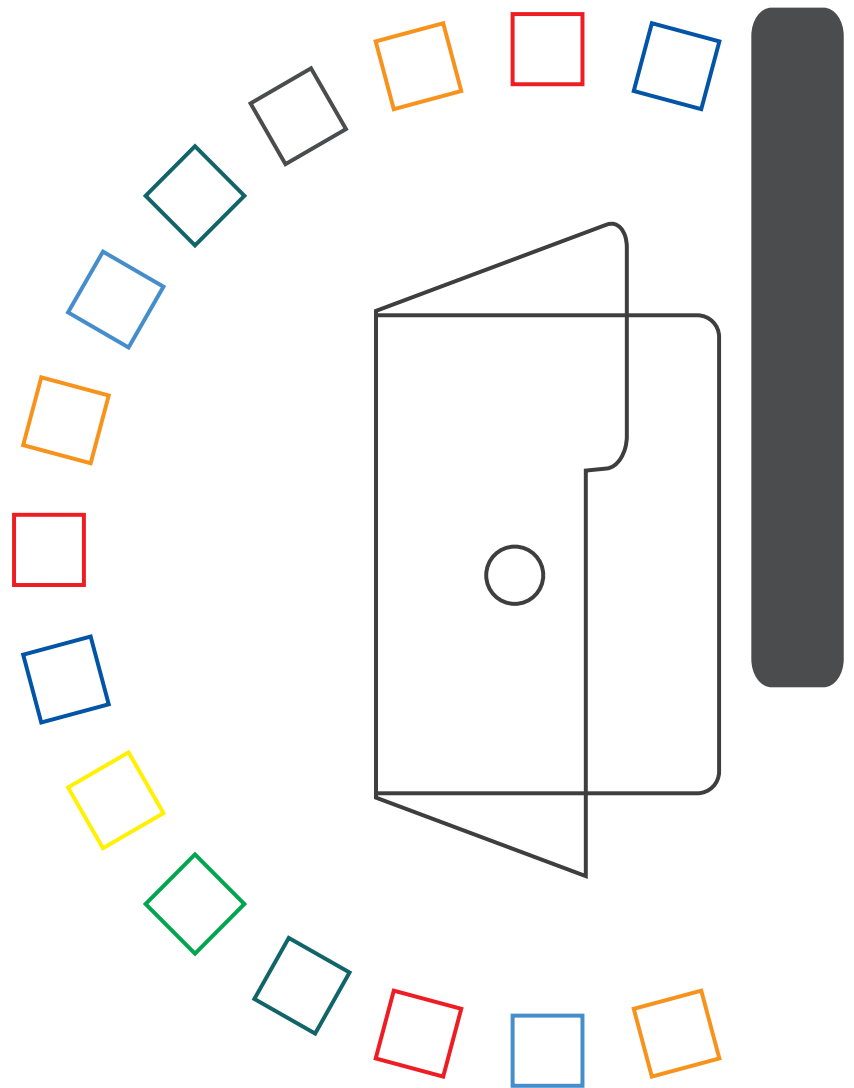
Luis Esquivel. Oficial de Operaciones, Programa de Acceso a la Información, Instituto Banco Mundial.



Mesas de trabajo para la elaboración de las recomendaciones finales del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública - Perú.







# Recomendaciones

A continuación se enumeran las recomendaciones de cada mesa de trabajo.

Vocero: Diego Zegarra.

Aspecto de carácter institucional:

- Necesidad de especializar la función del oficial o del funcionario de información. Capacitación con miras a enseñarles el concepto de acceso a la información pública, para que conozca más en el ámbito de la administración y función pública, desterrando así la cultura del secretismo.
- Necesidad de sistematizar el trámite de las solicitudes, búsqueda y traslado de la información (a nivel de organización interna).
- Mejorar el sistema de solicitudes muy generales y extensas. Asimismo, incorporar el beneficio del anonimato.
- Crear canales de comunicación entre funcionarios y los solicitantes.
- Conciliar el principio de gratuidad.

Aspecto de carácter normativo

- Delimitar el concepto de responsabilidad y desvincularlo con el deber modélico de la función pública.
- Procedimientos sancionatorios, comprobando la eficacia en el derecho comparado, como los casos en Chile donde se realizó penalidades salariales.
- Identificar al responsable de la sanción, cómo y cuándo sancionarlo.
- Incorporar por vía legislativa un órgano similar al de la Comisión de Acceso a la Información Pública, presente de la Ley Modelo Interamericana.
- Aclarar el alcance de un régimen de notificación a terceros y los derechos de éstos en un procedimiento de acceso a la información pública.
- Incorporar la información considerada secreta, o el mismo hecho que dentro de las normativas de transparencia no se ha delimitado criterios para lo que es el ejercicio discrecional por parte de funcionarios, esto sobre todo cuando tiene que entregarse la información.



Miembros del Panel para la presentaciones de las recomendaciones finales del taller.

Vocera: Laura Juanes Micas

- Invertir esfuerzos en nombrar una autoridad garante del derecho de acceso a la información.
- Proveer una capacitación y un trainer adecuado a los funcionarios y a todos los entes públicos que tienen que lidiar y dar cumplimiento a este tipo de solicitudes, sugieren además el desarrollar programas de intercambio de buenas prácticas entre instituciones para facilitar el buen ejercicio y el cumplimiento de este derecho.
- Sistematizar la información que está disponible. Indican que, como el concepto de información pública es muy amplio, es importante digitalizar y sistematizar esta información de tal manera que el ciudadano puede hacer un ejercicio de su derecho. Estas obligaciones deben extenderse en el poder ejecutivo, al poder judicial y al ámbito parlamentario.

Se discutió otras áreas al cuales no llegaron a un acuerdo final pero que desean mencionar. Una es la ponderación de derechos, donde el debate busca equilibrar tanto el derecho a la privacidad y a la de

los datos personales. Una sugerencia es considerar la notificación a un tercero cuando alguien está solicitando información sobre esa persona.

Sobre los formatos de la solicitud, tanto la verificación del solicitante como los plazos de la respuesta son temas importantes que deben seguir discutiéndose.

Finalmente, en el tema de las excepciones, la mesa manifiesta que se requiere todavía mucha discusión y debate para que el funcionario sea capaz de efectivamente hacer esa ponderación y dar cumplimiento al derecho.

Vocero: Víctor Hugo Huamán

- La mesa consideró que las funciones que están asignadas en el tema de transparencia y el acceso a la información pública deberían estar incorporadas en los documentos de gestión, es decir, en el reglamento de organización y funciones de cada institución.
- Generar espacios para que los responsables de acceso de información pública puedan conocer los

casos que se presentan en cada institución. De esta manera puedan afinar los criterios que deban emplearse en respuesta de esa solicitud, sistematizándolos, de tal forma que la ciudadanía perciba una coherente respuesta del estado.

- Debe haber una institución independiente, pero en tema de transparencia y acceso a la información pública, creemos que entre varias de las razones son dos las que nos parecieron más importantes: esta institución tendría, de manera preventiva, la función de dar lineamientos que permitan orientar la aplicación de las normas que en este momento podrían resultar complicadas. La segunda, es importante que esta institución pueda conocer vía apelación estos casos y aplicando incluso el control difuso para resolverlos, además podría albergar a un tribunal que, vía apelación, pueda crear precedentes vinculantes.

Vocera: Pilar Camero Berrios

En cuanto a la autoridad:

- Fortalecer el tema de acceso a la información y transparencia a partir de un organismo técnico especializado. Ésta debe contar con múltiples facultades: velar por el ejercicio en la transparencia, resolver apelaciones y opiniones vinculantes sobre la normatividad de la materia.
- Adicionalmente, regentaría un sistema que podría tener un alcance de 3 niveles de gobierno (nacional, regional, local). Trabajar de forma articulada los criterios sobre datos personales, ya sea un trabajo con la autoridad misma o uno mucho más profundo y que la misma autoridad vigile tanto los datos personales como el derecho a la transparencia y acceso a la información.

- También que promueva, elabore e implemente políticas y procedimientos para homogeneizar o estandarizar los procesos de apertura, teniendo facultad para iniciar procedimientos sancionatorios contra aquellos funcionarios que incumplan funciones asociadas al tema de transparencia.

En el procedimiento de clasificación

- Establecer un procedimiento para que no recaiga directamente a los titulares de la autoridad, que permita un mejor ejercicio del derecho.
- Mejora de los archivos administrativos y en trabajar en políticas para la mejora de estos archivos y el tema de gestión del conocimiento. Se consideró clave el trabajo en esa materia.
- Que haya políticas sustanciales y estrategias de intervención del estado para asegurar el acervo documentario.
- Que haya una buena directiva de foliación, digitalización, catalogación, y almacenamientos de documentos y archivos concentrados.
- Que se asignen los recursos humanos y financieros.
- Que se genere toda una política de supervisión a las instituciones.
- Que se haga una entrega y recepción documental, debidamente registrado y se sigan las recomendaciones que ya vienen desarrollando el Archivo General de la Nación y que sus recomendaciones sea vinculantes.

En el tema de excepciones

- Estrecha coordinación entre la Autoridad de Datos Personales y la secretaría de Gestión Pública de la



PCM para armonizar los criterios relacionados al ejercicio de los derechos fundamentales y también al ejercicio a la transparencia.

- La protección de datos personales no debe soslayar el ejercicio de publicidad máxima.
- Tener una gran aproximación casuística para la aplicación del ejercicio de transparencia, crear además directivas en la implementación para aquellos temas que se consideran sensibles (contrataciones, licitaciones, etc.) sin que se soslaye el ejercicio del derecho de la transparencia.
- Definir el principio de máxima publicidad en la normativa interna.

#### Sistema de sanciones

- Rediseño del sistema de sanciones a los funcionarios que vulnere el derecho de acceso a la información donde una autoridad especializada tenga las capacidades de sancionar.
- Que se clarifique normativamente la entidad que

trabajaría de oficio o de pedido de parte para iniciar los procedimientos sancionadores ante la falta de transparencia y cómo éste proceso se desarrollaría.

- Esclarezcan bien la aplicación de régimen sancionador por falta de transparencia en responsabilidades, que van más allá del tema administrativo, las responsabilidades penales y civiles.

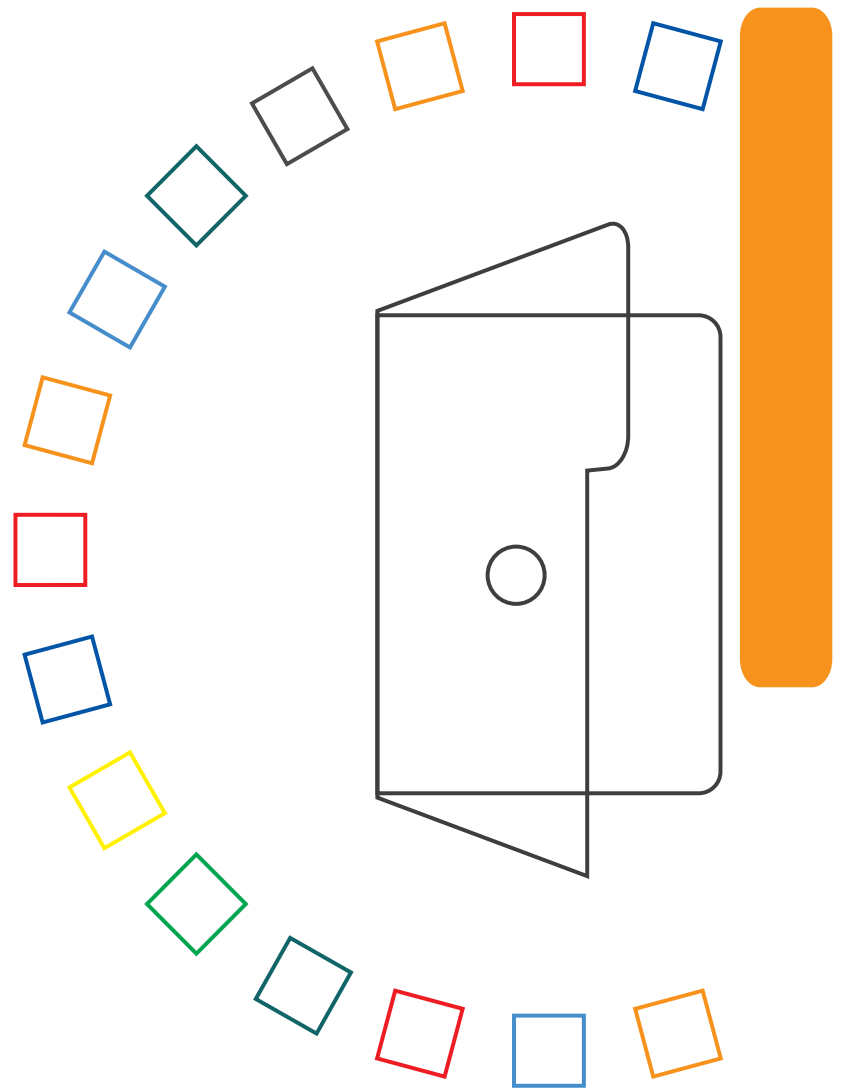
Para el caso peruano existen instituciones creadas por ley que tienen un régimen de derecho privado, pero que muchas veces tienen de interés público, es una figura sui generis, donde algunas de estas instituciones tienen un rol de administración por ejemplo de información y de fondos públicos y privados. Y para el caso de aquella información o el manejo de fondos públicos se evalúe la pertinencia de extender la política de transparencia o de otros fomentos de buenas prácticas privadas se debería pedir a estas instituciones que han sido creadas en el marco de una ley.

Resumen final: Magaly McLean, Abogada principal del Departamento Internacional de OEA.

La funcionaria de la OEA manifiesta el consenso entre varias mesas de varios puntos de concordancia como:

- Gratuidad de la información, creación de un órgano independiente hay la mayor de las coincidencias.
- La capacitación de los funcionarios y los entes públicos que tienen a su cargo el manejo de la información pública.
- La necesidad de extender estos esquemas más allá del poder ejecutivo.
- La necesidad de ponderar los derechos de Acceso a la Información y los derechos a la protección a la privacidad y protección de datos personales.
- La necesidad de tener políticas de supervisión a las diferentes instituciones.
- La necesidad del manejo, catalogación, sistematización de la información.
- Sistema de sanciones, al funcionario público más allá de las administrativas. ■





# CLAUSURA

# Dante Negro

Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

Agradezco la presencia del embajador Fernando Rojas Samanez, viceministro de Relaciones Exteriores de Perú en este acto de clausura.

En este taller, hemos podido observar el cruce de ideas, experiencias, buenas prácticas, entre los diversos servidores públicos participantes - los cuales representan diferentes rangos en la administración pública-, entre los expertos internacionales invitados y los representantes de la sociedad civil. Este diálogo fue muy fructífero al contrastarse con las recomendaciones que realizaron los diferentes grupos de trabajo.

El trabajo del Departamento de Derecho Internacional no finaliza con el taller, sino que llevaremos a cabo una recopilación de las recomendaciones a las cuales se ha arribado y se harán llegar las mismas al gobierno peruano. El objetivo que se busca es seguir contribuyendo a un tema fundamental para la realización de este proceso, denominado Gobierno Abierto, donde el acceso a la información pública es un elemento esencial para todos los países. Muchas Gracias. ■



Fernando Rojas Samanez, Viceministro de Relaciones Exteriores junto a Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.



# Fernando Rojas Samanez

## Viceministro de Relaciones Exteriores (Perú).

Me es muy grato representar al Ministro de Relaciones Exteriores a este acto de clausura del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública que los ha reunido a todos ustedes, autoridades nacionales, expertos y representante de instituciones vinculadas a esta temática.

La organización de este taller, es el resultado de un esfuerzo conjunto entre la Presidencia del Consejo de Ministros, la Organización de los Estados Americanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores y expresa el compromiso del Perú con la construcción cada vez más demostrativa de un estado abierto, transparente y cercano a la ciudadanía.

También es una expresión de la contribución que la Organización de Estados Americanos nos ofrece en materia de promoción de la democracia. La opinión pública está mucho más familiarizada con el rol que la OEA cumple en el ámbito de la defensa de los regímenes democráticos y con la valiosa labor técnica que en conjunción con los países miembros desarrolla en el campo del fortalecimiento a la institucionalidad democrática a través de la construcción de capacidades

nacionales y a favor del intercambio de experiencias e información entre la ciudadanía.

Como lo acaba de señalar el señor Negro y, seguramente que ha sido la temática fundamental de la reunión, el acceso a la información es cada vez más un elemento imprescindible en una sociedad democrática y es esencial a su progreso y bienestar; contribuye por tanto al pleno respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; y es un concepto de relativa cercanía en su evolución pero que, sin duda, hoy día es reclamado por el conjunto de la sociedad y de sus integrantes.

El Perú por eso tiene un compromiso especial en materia de información pública. La Constitución Política vigente en nuestro país señala claramente el derecho a la libertad de la información y a solicitarla sin expresión de causa y a recibirla de cualquier entidad pública, es por tanto una obligación y es un derecho, más aún por el acuerdo nacional suscrito a inicios de este siglo, en julio del 2002, por las principales fuerzas políticas y sociales del país que estableció como una de las principales tareas políticas de Estado la consoli-

dación de un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos.

Lo cual, evidentemente implica poner a disposición del escrutinio público la información de la actuación del Estado a fin de la sociedad tome conocimiento de sus responsabilidades, acciones, compromisos y resultados de la gestión de las entidades estatales y al mismo tiempo parte de la construcción de instituciones más sólidas.

Es precisamente como resultado de ese compromiso que en 2002 se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De esta manera el Perú, se sumó al grupo de países que tomaron conciencia de la importancia que tiene la transparencia de los actos públicos en una sociedad abierta y democrática y elaboró un marco jurídico acorde con este principio.

Esa norma y una posterior y decidida acción del Estado han contribuido de manera significativa y siguen contribuyendo a dejar atrás el secretismo que imperaba en el sector público y que lamentablemente aún persiste. Debemos percatarnos que la opinión pública, los medios y las organizaciones exigen al sector público dejar de lado este tipo de prácticas que hasta hace unos años eran las que caracterizaban el comportamiento de algunos sectores importantes y algunas decisiones y algunas responsabilidades.

Por ello se está tratando de generar una cultura de apertura que contribuya para que la población participe en forma individual y asociada en la vida política y económica de la Nación. Por eso creo que hoy la participación ciudadana del Perú, abarca cada vez más un amplio espectro de actividades y sectores, entre los que se incluyen la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación, el uso sostenible de

“El acceso a la información es cada vez más un elemento imprescindible en una sociedad democrática y es esencial a su progreso y bienestar”.

los recursos naturales, el control ciudadano sobre autoridades y funcionarios y, la posibilidad de remoción y revocatoria de autoridades.

Acabamos de pasar, hace muy pocas semanas atrás, por un proceso de convocatoria de las principales autoridades de Lima que han tenido una enorme participación ciudadana, no solamente como el acto mismo sino también en todo el proceso anterior y ha sido un tema de permanente discusión y debate y al margen de cualquier resultado que ha enriquecido los mecanismos de participación y de discusión pública; labor que igualmente se ha hecho a través de planes de desarrollo concertados a niveles de gobiernos regionales, a través de los presupuestos participativos y de la ley de consulta previa, en la aplicación del Convenio 169 de la OIT, y estos últimos aspectos creo que son muy importantes en las prácticas públicas de los últimos años.

Los presupuestos participativos hoy en día son un elemento fundamental para la asignación de los recursos públicos y creo que obligan a que las entidades tengan que comprometerse con resultados para garantizar no solamente la demostración de estos sino también la asignación de nuevos recursos. Para poder además así, presentar a la opinión pública, la realización de sus propias proyecciones y en el caso de la aplicación del Convenio 169, el Perú como ustedes saben es el único país en el mundo que está aplicando este convenio, inclusive reglamentándolo y esto es un tema de como para la sociedad peruana es un asunto bastante impor-

“La Ley Modelo es un instrumento valioso, como ha quedado una vez más en evidencia en este mismo taller”.

tante. Tiene una connotación que atraviesa transversalmente a nuestro país y que creo que ha sido un paso de la más alta relevancia, que sea una sociedad como la peruana, con una composición social y sobre todo étnica tan diferenciada y tan importante que haya adoptado esta decisión de adherir al Convenio 169 y ponerlo en aplicación y sobre todo iniciar un proceso de consulta previa con las comunidades es un paso de la mayor relevancia que ningún país, miembro de la OIT había dado hasta el día de hoy.

En correspondencia con ese desarrollo interno, en una iniciativa que contó con la estrecha colaboración del Estado y la sociedad civil, el Perú presentó en la Asamblea General de la OEA del año 2003 el proyecto resolución sobre acceso a la información pública y fortalecimiento a la democracia, con el cual se pretendió reafirmar la obligación que tienen los Estados de respetar y hacer respetar los derechos de las personas en esta materia a través de la adopción de disposiciones legislativas u otras que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y su aplicación efectiva. Desde entonces, los países han renovado su compromiso año a año con el acceso a la información pública,

incluyendo la incorporación de los programas y acciones que la OEA desarrolla con los Estados Miembros.

El tratamiento del tema en la OEA no ha tenido una naturaleza declarativa, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, elaborada en el 2009 por un grupo de expertos, bajo la coordinación del Departamento de Derecho Internacional de la OEA es una muestra de ello.

La Ley Modelo es un instrumento valioso, como ha quedado una vez más en evidencia en este mismo taller, para el perfeccionamiento de los marcos jurídicos y reglamentarios en materia de transparencia que permitan la generación de nuevas normas e su posterior implementación. De esta manera, podemos contrastar las regulaciones y experiencias y llegar a conclusiones concretas sobre la manera de perfeccionar los aspectos jurídicos y prácticos de los mecanismos diseñados por los Estados.

Otro resultado concreto es la tarea que los países han encomendado a la Secretaría General de la OEA de elaborar una propuesta del Programa Interamericano



Fernando Rojas Samanez, Viceministro de Relaciones Exteriores (Perú).

sobre acceso a la información pública. La contribución del Perú se ve expresada en las propuestas y sugerencias de la Defensoría del Pueblo y de la Secretaría de Gestión Pública del Consejo de Ministros que fueron transmitidas oportunamente a la conciliación de esos esfuerzos.

El Perú, también participa en la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto, que fue presentada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2011 y que tiene como objetivo obtener compromisos concretos en los países en materia de transparencia, lucha contra la corrupción, participación social y promoción del desarrollo de nuevas tecnologías. Entre los compromisos asumidos por el Perú, en el marco de esta iniciativa, se encuentra el mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública.

Estoy seguro que las conclusiones y recomendaciones en esta dos jornadas de trabajo contribuirán a mejorar la capacidad de las entidades estatales participantes en materia de acceso a la información, a generar las condiciones para que el Perú facilite la aplicación del marco jurídico de esta materia y, por ende a incremen-

te la confianza en la ciudadanía en las instituciones democráticas y sobre todo en las públicas.

Como lo señaló el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe presentado en cumplimiento de la resolución sobre Acceso a la Información Pública Fortalecimiento de la Democracia, Perú promovió la relevancia de garantizar el acceso a la ciudadanía a la información en poder del Estado el cual, no es solo un instrumento práctico que fortalece democrática y promover la justicia en el ámbito socioeconómico sino también que responde al respecto de un derecho humano.

Con la satisfacción estoy seguro de que este Taller ha contribuido con el fortalecimiento de nuestras instituciones y nos permite avanzar aún más en este sentido. Quiero reiterar el agradecimiento al señor Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional de la OEA que conjuntamente con la Presidencia del Consejo de Ministros y nuestra cancillería ha coorganizado este evento. Muchas gracias a todos ustedes. ■



Fernando Rojas Samanez, Viceministro de Relaciones Exteriores junto a Dante Negro, Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.



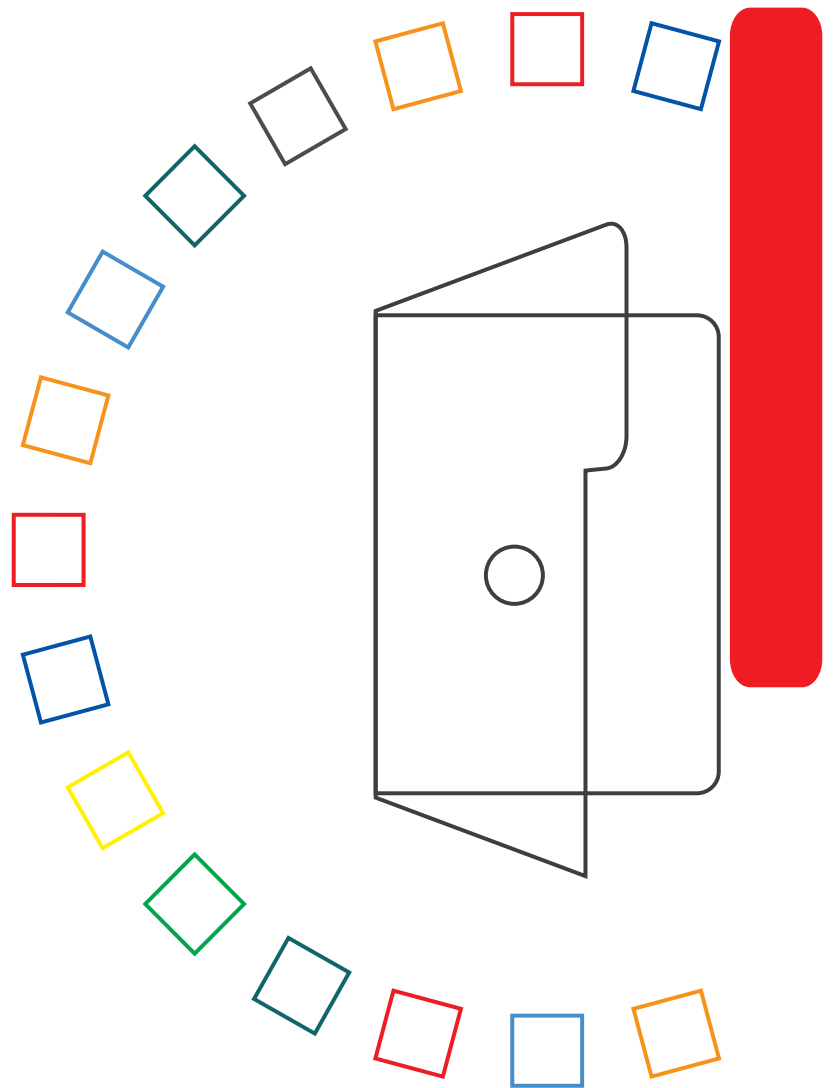


Equipo de la Organización de Estados Americanos y la Secretaría de Gestión Pública organizador del evento junto con Luis Esquivel del Banco Mundial y Fernando Castañeda de la Defensoría del Pueblo.



Foto final de los participantes del Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública - Perú.





# Anexo:

## Proyecto de Recomendaciones

## Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública

Lima, Perú - 9 y 10 de mayo de 2013

Durante los días 9 y 10 de mayo de 2013, tuvo lugar el Taller de Alto Nivel sobre el Acceso Equitativo a la Información Pública organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

En esta oportunidad, funcionarios públicos de varios niveles y provenientes de sectores relacionados con el acceso a la información y la gestión pública, expertos nacionales e internacionales y representantes del sector académico y de la sociedad civil, analizaron el marco jurídico peruano en esta materia, empleando como referencia los principios y normas 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 Guía de Implementación ([http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion\\_ley\\_modelo.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp)).

Los participantes analizaron y definieron algunas medidas que podrían ser implementadas en el ámbito nacional y contribuir al perfeccionamiento de la normativa y de la gestión pública en materia de acceso a la información. A continuación se resumen estas recomendaciones, categorizándolas dentro de temas generales en materia de acceso a la información pública:

### a) Principio de Máxima Publicidad

- Revisar la normativa interna en materia de acceso a la información pública con el fin de asegurar que el principio de máxima publicidad se refleje en sus disposiciones.
- Promover mayores canales de comunicación y control con los gobiernos regionales, tomando en consideración que de los datos presentados se observa que estos gobiernos son los que menos información estadística presentan a la Secretaría de Gestión Pública, incluso menos que los gobiernos locales.

### b) Políticas públicas

- Se recomienda que el tema de acceso a la informa-

ción pública sea tratado como un tema transversal de tal manera que diversas leyes específicas incorporen normas sobre el particular sobre todo en aquellos casos más complejos que podrían escapar a la normativa general (por ejemplo, las normas sobre partidos políticos, sobre sindicatos, etc.), respondiendo además de esta forma a las peculiaridades propias de cada situación.

#### c) Comisiones de Información

- Promover un debate claro y abierto sobre la eventual constitución de una Comisión de Información teniendo como referente las competencias y responsabilidades que se establecen en la Ley Modelo Interamericana y el marco constitucional vigente, y que cuente con las siguientes características:
- i) personalidad jurídica propia, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;
- ii) poder de supervisión y vigilancia respecto a los tres poderes del Estado;
- iii) posibilidad de elaborar, promover e implementar políticas públicas y lineamientos para homogeneizar y estandarizar procesos de apertura de acceso a la información pública;
- iv) facultad de emitir opiniones y decisiones vinculantes para toda la Administración Pública;
- v) potestad para iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer las sanciones correspondientes;
- vi) potestad para resolver apelaciones como organismo técnico especializado, lo que podría evitar que las apelaciones queden circunscritas a la vía administrativa antes de llegar a la vía judicial; y
- vii) sometida a reglas de rendición de cuentas que aseguren la autonomía, legitimidad y transparencia de la Comisión.

#### d) Régimen de excepciones

- Realizar un esfuerzo por establecer un catálogo de principios interpretativos que orienten la labor de los funcionarios públicos en la aplicación del régimen de excepciones. Especialmente, considerando que la Ley Modelo Interamericana promueve un régimen de excepciones en el cual se deja al funcionario público cierto grado de facultad para interpretar si una determinada excepción, establecida en la ley, cumple con los requisitos de proporcionalidad, necesidad e interés público.
- Establecer un mecanismo efectivo de “clasificación” de la información que caiga bajo el régimen de excepciones, de tal manera que el funcionario público no tenga que decidir en cada caso concreto, o que dichos casos sean los menos.
- Definir de una manera más precisa los conceptos de información secreta, información reservada e información confidencial en la legislación ya vigente.
- Incluir una norma que establezca los plazos máximos para mantener la reserva de información clasificada como “reservada”, y “confidencial”, incluyendo los plazos máximos para prorrogar esa reserva.
- Incluir en la normativa orientaciones y procedimientos con relación a que toda información que esté sujeta al régimen de excepciones sea accesible antes de ser destruida de tal manera que se fortalezca el régimen de transparencia en el país.
- Revisar la normativa vigente de tal manera que se deroguen normas que ya han quedado superadas por la legislación más reciente, en materia de transparencia y acceso a la información pública, con el propósito de facilitar la labor de los funcionarios



públicos que tienen que interpretar las leyes, sobre todo en el campo de las excepciones.

- Impulsar políticas públicas orientadas a asegurar que los funcionarios encargados de interpretar el régimen de excepciones tengan formación jurídica y un rango medio o alto.

#### e) Mecanismos de control

- Fortalecer la atención que la Secretaría de Gestión Pública brinda a los mecanismos de control de los organismos que podrían no estar cumpliendo cabalmente con los objetivos propuestos. Considerando particularmente la información compartida sobre los procedimientos abiertos por faltas administrativas que terminaron en la suspensión de las condenas penales del funcionario público.

#### f) Gestión de la información

- Crear un sistema de gestión de información pública especializado que exclusivamente se dedique a recibir, gestionar y responder solicitudes sobre acceso a la información pública que incluya la designación de un funcionario que tenga como única función el trámite de estas solicitudes.
- Establecer en la presentación de solicitudes canales de seguimiento, respuesta y traslado de la información -cuando ésta se encuentre en manos de un órgano distinto a aquel al que se le presenta la solicitud- y procedimientos administrativos uniformes que eviten la ambigüedad y la incerteza en la gestión de solicitudes de acceso a la información pública.
- Establecer un procedimiento de clasificación de la información único y vinculante que sea consistentemente aplicado por todas las autoridades públicas encargadas de hacer cumplir la ley.

- Prever la obligación de todas las entidades que componen la administración pública de cumplir con las recomendaciones del Archivo General de la Nación respecto a directivas de foliación, digitalización, catalogación y almacenamiento de información; perfeccionar las políticas públicas en materia de creación, mantenimiento y conservación de archivos de información; y prever la debida asignación presupuestal y recursos humanos que permita la supervisión de esta labor.

- Establecer una normativa que regule el régimen de notificación y que contemple la obligación de la autoridad pública de informar a terceros interesados antes de responder a una solicitud de acceso a la información pública, concediéndoles un plazo para que manifiesten lo que a su derecho corresponda. Si bien existen normas al respecto en la legislación sobre protección de datos personales, su inclusión expresa en la normativa especial sobre acceso a la información pública facilitaría y clarificaría los parámetros que deban aplicar los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

- Continuar impulsando el perfeccionamiento de los Portales de Transparencia Estándar que está en funcionamiento, de manera tal que sean cada vez más amigables y que, de ser posible, se siga manteniendo su unicidad.

- Continuar con la sistematización y difusión en formato electrónico de la mayor cantidad de información que esté disponible en ese formato y se encuentre en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, a fin de facilitar los procesos de acceso y búsqueda de información por parte de los interesados y de dar una mayor relevancia al principio de máxima publicidad.

- Definir el trámite que se dará a las solicitudes que sean muy generales y/o se refieran a información extensa.
- Asegurar el acceso gratuito a la información pública.
- Crear un mecanismo que permita la presentación de solicitudes anónimas.

#### g) Protección de datos personales

- Promover la coordinación entre la Autoridad Nacional de Protección Datos Personales y la Secretaría de Gestión Pública de la PCM con miras a armonizar criterios relacionados al derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales, a fin de que los funcionarios de ambas instituciones apliquen correctamente esos criterios.

#### h) Procesos de licitaciones y estudios técnicos

- Permitir, durante los procesos de licitaciones públicas, y mientras estos estén abiertos, el acceso a los estudios técnicos que presenten los privados en estos procedimientos.

#### i) Régimen de responsabilidad del funcionario público

- Contemplar la posibilidad de rediseñar el régimen disciplinario del funcionario que vulnere el derecho de acceso a la información pública, expresando con claridad las conductas que serán sancionadas, el tipo de sanción, los procedimientos administrativos y de otra naturaleza que serán empleados, y determinar la autoridad pública especializada que tendrá bajo su cargo la aplicación de este régimen.
- Contemplar dentro del régimen de responsabilidad del funcionario público, sanciones y medidas

no previstas en la normativa actual y que hayan resultado eficaces en otros sistemas jurídicos, tales como son la reducción de salarios y que además considere los siguientes aspectos:

- i) la entidad que podrá, de oficio o a pedido de parte, iniciar procedimientos administrativos contra los funcionarios públicos que incumplan la ley y la(s) entidad(es) que intervengan en distintas instancias.
- ii) la revisión de los alcances de la responsabilidad civil que, de acuerdo con lo señalado durante el taller, no estaban determinados de la mejor manera en la normativa actual.
- iii) determinar cómo se aplicará el régimen disciplinario, administrativo y penal ante la falta de transparencia.

#### j) Capacitación de funcionarios públicos

- Crear programas de capacitación dirigidos a las autoridades y funcionarios públicos encargados de la aplicación de esta ley, incluyendo estándares que:
  - i) faciliten una mejor orientación del solicitante de la información;
  - ii) aseguren que la información se proporcione de manera correcta y completa, lo que además permitiría medir la tanto la cantidad como la calidad de la información entregada;
  - iii) enfatizan la importancia de entregar la información en el plazo establecido por la ley;
  - iv) promuevan que efectivamente la información solicitada corresponda a la información que se pide, es decir que se entregue de manera completa, evitando de este modo la presentación de apelaciones; y
- v) Aseguren la especialización del oficial o funcionario encargado de brindar la información.



Foreign Affairs, Trade and  
Development Canada