

# Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública



Organización de los  
Estados Americanos



Comisión  
Interamericana de  
Derechos Humanos



Organización de los  
Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.  
CIDH/RELE/INF. 14/16  
Original: Español

# LOS ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Compilación de informes temáticos contenidos en los Informes Anuales 2013 y 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**R|E|L|E**  
Relatoría Especial para la  
**Libertad de Expresión**

2016  
[cidh.org/expresion](http://cidh.org/expresion)

**OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression.

Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública : Informes temáticos contenidos en los informes anuales 2014 y 2013 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-6565-9

1. Freedom of expression--America. 2. Freedom of speech--America. I. Lanza, Edison. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.14/16

Dr. Edison Lanza  
Relator Especial para la Libertad de Expresión



Documento publicado gracias al apoyo financiero de la Agencia Sueca  
para el Desarrollo Internacional

# **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

## **Miembros**

---

Tracy Robinson

Rose-Marie Belle Antoine

Felipe González

José de Jesús Orozco Henríquez

Rosa María Ortiz

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

## **Secretario Ejecutivo**

---

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

## **Secretaria Ejecutiva Adjunta**

---

Elizabeth Abi-Mershed

# ÍNDICE

## PRÓLOGO

7

## EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS: ENTIDADES ESPECIALIZADAS PARA LA SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO 11

A. INTRODUCCIÓN	13
B. LA CREACIÓN DE ENTIDADES GARANTES ESPECIALIZADAS Y LA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	16
C. INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES ESPECIALIZADAS	20
1. Base legal, personalidad jurídica y autonomía operativa	20
2. Presupuesto	26
3. Conformación de la autoridad de aplicación y mecanismos de designación de las autoridades	28
D. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	31
1. Atribuciones para resolver controversias	31
2. Atribuciones para la clasificación y desclasificación de información	35
E. MECANISMOS PARA LA GESTIÓN DE LAS SOLICITUDES: CENTRALIZADO/DESCENTRALIZADO; GESTIÓN ONLINE	37
F. MECANISMOS PARA EL MONITOREO Y CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA ACTIVA	39
G. MECANISMOS DE SEGUIMIENTO ESTADÍSTICO CENTRALIZADO	42
H. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43

## EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS: ESTÁNDARES INTERAMERICANOS Y RESOLUCIONES RELEVANTES DE ÓRGANOS GARANTES ESPECIALIZADOS 47

A. INTRODUCCIÓN	49
B. ÓRGANOS GARANTES ESPECIALIZADOS. LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN RECURSO IDÓNEO Y EFECTIVO PARA LA REVISIÓN DE LAS NEGATIVAS DE ENTREGA DE INFORMACIÓN	51

<i>C. RESOLUCIONES DE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS</i>	61
1. Resoluciones de órganos de aplicación especializados sobre el acceso a la información y el principio de máxima divulgación	61
2. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación	65
3. Objeto o alcance del derecho	68
4. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información	69
5. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas	71
6. Obligación de contar con un recurso administrativo que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información	73
7. Limitaciones del derecho al acceso a la información. Consagración legal y regulación de las excepciones	75
<i>D. CONCLUSIONES</i>	78

# Prólogo

1. En cumplimiento de los sucesivos mandatos asignados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión realiza un seguimiento constante a la situación del derecho de acceso a información pública en la región y recoge en sus informes anuales y temáticos las buenas prácticas en la materia. De esta forma esta oficina pretende contribuir al diálogo positivo entre los órganos del sistema y los Estados miembros de la OEA, y a la promoción de los mejores marcos normativos y políticas existentes en la implementación de un derecho que cumple una función central en el fortalecimiento de los sistemas democráticos.
2. Como se explica en los informes incluidos en esta recopilación, a la fecha 22 países del hemisferio han aprobado leyes en materia de acceso a la información pública o sancionaron reformas al marco jurídico existente para defender este derecho. En seguimiento a este desarrollo, la Relatoría Especial ha elaborado informes en los que ha fijado los estándares interamericanos y sistematizado la doctrina y jurisprudencia regional sobre acceso a la información.
3. En el presente texto la Relatoría Especial se complace en ofrecer una perspectiva comparada de las instituciones que los estados de la región han establecido para supervisar la implementación de este derecho y garantizar a todas las personas una instancia administrativa independiente para resolver las controversias en la apertura y entrega de información. Se trata del informe temático, incluido en el Informe Anual 2014 de la Relatoría, que contiene una descripción del marco normativo y el diseño institucional de una decena de órganos garantes establecidos en el continente.
4. La presente recopilación también incluye un segundo informe temático sobre los estándares interamericanos más relevantes y una síntesis de las resoluciones adoptadas por estos organismos de supervisión y cumplimiento del derecho de acceso a la información, para resolver controversias sobre la publicidad de la información. Este segundo informe fue publicado junto al Informe Anual 2013 de la Relatoría, y fue elaborado durante el mandato de la Dra. Catalina Botero en la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Constituye un extraordinario aporte a la difusión de las resoluciones adoptadas por estas nuevas instituciones, lo que enriquece la doctrina y la jurisprudencia nacional, a la vez que incorpora los estándares interamericanos en materia de acceso a la información pública.
5. Los informes recopilados en la presente publicación serán de extraordinaria utilidad en la construcción de mecanismos para garantizar e implementar una cultura de transparencia en los Estados miembros de la OEA, en momentos en que más países del hemisferio se encuentran inmersos en el proceso de elaboración de leyes e instituciones para garantizar el acceso a la información pública.
6. Del mismo modo, estos desarrollos institucionales y prácticas también constituyen una contribución de la región a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030, adoptada por los Estados miembros de Naciones Unidas y vigente desde este año. El objetivo de estas metas es intensificar los esfuerzos para poner fin a la pobreza, reducir la

desigualdad y luchar contra el cambio climático. El principio 16 de los ODS, que promueve sociedades inclusivas e instituciones eficaces y responsables, comprende la obligación de los estados de garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad a las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

7. Esta oficina ha reiterado en diversas oportunidades que para satisfacer plenamente las necesidades de información de la sociedad y generar a largo plazo una cultura de la transparencia, los Estados no solo deben asegurar recursos sencillos, expeditivos y gratuitos para controvertir las negativas a su acceso, sino que también deben implementar adecuadamente las respectivas normas.

# El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento

Esta sección corresponde al capítulo IV del Informe Anual 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, aprobado el 9 de marzo de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos bajo el mandato del relator especial Edison Lanza.

## A. Introducción

1. La Relatoría Especial ha reiterado que el derecho de acceso a la información es un derecho autónomo protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho fundamental para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos y cumple una función instrumental esencial para el ejercicio de los derechos<sup>1</sup>.
2. El contenido y alcance de este derecho ha sido ampliamente desarrollado en el Sistema Interamericano<sup>2</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana ha reconocido que la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. En este sentido, ha señalado además que el derecho de acceso a la información se “ampara [en] el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrársela, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención [Americana] el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#) Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 1. Sobre las funciones del derecho de acceso a la información, en su Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA declararon que, “implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”. Asimismo, en su Declaración Conjunta de 2004, reconocieron “la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios”. Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

<sup>2</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011; CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011; CIDH. [Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo 2013.

<sup>3</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 76 y 77.

3. Dada su importancia para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, el derecho de acceso a la información ha sido objeto de pronunciamiento por parte los Estados Miembros de la OEA en su Asamblea General, quien le ha dado el mandato a la Relatoría Especial para hacer seguimiento al tema y ha instado a los Estados a que “a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y promuevan la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”<sup>4</sup>. En este contexto, destaca la aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación<sup>5</sup>, de conformidad con los estándares internacionales alcanzados en la materia. La Relatoría Especial formó parte del grupo de expertos designados para discutir, editar y finalizar estos documentos aprobados por la Asamblea General.
4. En la última década, un número significativo de países de la región ha aprobado leyes en materia de acceso a la información pública o sancionada reformas al marco jurídico existente para defender este derecho. En seguimiento a este desarrollo y al mandato expreso de la Asamblea General en esta materia, la Relatoría Especial ha elaborado informes en los que ha fijado los estándares normativos interamericanos y sistematizado la doctrina y jurisprudencia interamericana sobre acceso a la información<sup>6</sup>. Asimismo, esta oficina ha

<sup>4</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 10 de junio de 2003. Ver también, Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2057 \(XXXIV-O/04\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 8 de junio de 2004; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2121 \(XXXV-O/05\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 7 de junio de 2005; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2252 \(XXXVI-O/06\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 6 de junio de 2006; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2288 \(XXXVII-O/07\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 5 de junio de 2007; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2418 \(XXXVIII-O/08\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 3 de junio de 2008; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2514 \(XXXIX-O/09\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 4 de junio de 2009; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2661 \(XLI-O/11\). Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales](#). 7 de junio de 2011. También en el ámbito de las Cumbres de las Américas se ha analizado la temática. En la Declaración de Nuevo León, aprobada en el 2004, los Jefes de Estado 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”, reconociendo que “[e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana”. Cumbre Extraordinaria de las Américas. [Declaración de Nuevo León](#). 13 de enero de 2004. Adicionalmente, en la Declaración de Compromiso de Puerto España, aprobada en el 2009, los Jefes de Estado se comprometieron a seguir “[f]ortaleciendo los mecanismos legales para compartir información, y desarrollaremos y aplicaremos políticas que fomenten una cultura de integridad y transparencia dentro de las oficinas e instituciones públicas y privadas”, procurando que “[s]e logren avances importantes en el acceso de nuestros ciudadanos a la información pública, particularmente sobre los ingresos, gastos y presupuestos gubernamentales”. Cumbre de las Américas. [Declaración de Compromiso de Puerto España](#). OEA/Ser.E. CA-V/DEC.1/09. 19 de abril de 2009.

<sup>5</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010. Arts. 51 y ss.

<sup>6</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009; CIDH. [Informe](#)

elaborado informes en los que ha analizado comparativamente el contenido de la legislación de distintos Estados miembros y ha sistematizado decisiones de órganos judiciales y de entidades especializadas que han promovido los estándares en materia de acceso a la información pública en el contexto de la jurisdicción interna de cada uno de los Estados<sup>7</sup>.

5. El presente capítulo continúa esta práctica, en cumplimiento del mandato de la Relatoría Especial de dar seguimiento a la situación del derecho de acceso a información pública en la región y poner de presente las buenas prácticas en la materia. Al igual que en otros informes anuales, este tipo de estudio pretende contribuir al diálogo positivo entre los órganos del sistema y los Estados miembros de la OEA, y a la promoción de los mejores marcos normativos y políticas existentes.
6. En el presente informe la Relatoría Especial realiza una descripción del marco normativo y diseño institucional de algunos de los órganos garantes establecidos en la región para la supervisión y promoción de la implementación de la legislación en materia de acceso a la información pública y la resolución de controversias relativas a la entrega de información. En esta oportunidad, la Relatoría Especial presenta una descripción de los aspectos más importantes que caracterizan a los órganos garantes o entidades especializadas en materia de acceso a la información<sup>8</sup> de Brasil, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, México y Uruguay.<sup>9</sup>

---

Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Acceso a la Información sobre violaciones a Derechos Humanos). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011; CIDH. Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (Buenas Prácticas Judiciales en materia de Acceso a la Información en América). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011.

<sup>7</sup> CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Acceso a la Información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011; CIDH. Informe Anual 2012. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II.147. Doc. 1. 5 de marzo 2013; CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo V (El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013.

<sup>8</sup> En la región existen otros organismos o entidades encargadas de la aplicación de disposiciones normativas respecto del acceso a la información y de las políticas de transparencia que no fueron objeto de análisis en este informe. Por ejemplo, en Antigua y Barbuda (Comisionado para la Información [*Information Commissioner*er] el Comisionado para la Integridad [*Integrity Commission*])); en (la Oficina Anticorrupción y la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales); en Bolivia (Defensoría del Pueblo y el Ministerio para la Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción); Ecuador (Defensoría del Pueblo); en Nicaragua (Oficinas de Acceso a la Información Pública); en Panamá (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información); Paraguay (Dirección de Acceso a la Información Pública); Perú (Defensoría del Pueblo); República Dominicana (Oficina de Libre Acceso a la Información Pública y la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental); Trinidad y Tobago (Unidad de Libertad de Información [*Freedom of Information Unit*] y la Oficina del Ombudsman [*Office of the Ombudsman of Trinidad and Tobago*]). Ver también, OEA. Departamento de Derecho Internacional. Base de Datos de Derecho Comparado. Órganos de Aplicación de Ley de Acceso a la Información Pública.

<sup>9</sup> Para elaborar este informe se tomaron como referencia los marcos normativos generales sobre acceso a la información, pero no las normas sobre otras materias, ni las disposiciones reglamentarias más específicas. Asimismo, se analizó el marco jurídico interamericano, los estándares internacionales en

## B. *La creación de entidades garantes especializadas y la debida implementación de las leyes de acceso a la información en el sistema interamericano*

7. La Relatoría Especial ha afirmado que un aspecto fundamental de la debida implementación de los marcos normativos en materia de acceso a la información de los Estados miembros de la OEA radica en el establecimiento de un órgano administrativo especializado destinado a supervisar y satisfacer el cumplimiento de la legislación y la resolución de controversias que surgen entre el derecho de acceso a la información pública y el interés del Estado en proteger determinada información, con base en las limitaciones legalmente establecidas.
8. En efecto, esta oficina ha puesto de manifiesto en diversas oportunidades el derecho de las personas a contar con un recurso sencillo, de fácil acceso para cuyo ejercicio sólo se exija el cumplimiento de requisitos básicos, efectivo, expedito, no oneroso o de bajo costo de tal forma que no desaliente las solicitudes de información y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud<sup>10</sup>.
9. La Relatoría también ha afirmado que para satisfacer plenamente las necesidades de acceso a la información de la sociedad y generar a largo plazo una cultura de la transparencia, los Estados no solo deben asegurar recursos sencillos, expeditivos y gratuitos para controvertir las negativas al acceso a la información, también deben implementar adecuadamente las normas en materia de acceso a la información. Al respecto, la Relatoría Especial ha indicado que esta obligación implica al menos los siguientes tipos de acciones: (a) diseñar un plan de implementación del acceso a la información pública y el consiguiente presupuesto; (b) adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información; (c) entrenar y capacitar a los funcionarios públicos destinados a satisfacer, en cada una de sus facetas, el derecho de acceso a la información pública; y (d) realizar campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>11</sup>.

---

materia de derecho de acceso a la información y la jurisprudencia del sistema interamericano y estudios y monitoreo de la temática. Esta información permitió desarrollar un cuestionario que fue remitido a algunas de las autoridades de las instituciones garantes del acceso a la información de los países bajo estudio y otro para organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la promoción del derecho a saber en la región. La información remitida fue sistematizada y analizada para la elaboración del presente informe.

<sup>10</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (Acceso a la Información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 205.

<sup>11</sup> CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 313-315.

10. Para desarrollar estos objetivos y lograr la satisfacción efectiva del derecho, la Relatoría Especial ha reconocido que es fundamental la creación de un órgano de supervisión autónomo y especializado encargado de promover la implementación de la legislación en materia de acceso a la información pública y de revisar las respuestas negativas de la administración con el fin de adoptar una decisión al respecto<sup>12</sup>. La experiencia y la práctica comparada han demostrado la importancia de que existan este tipo de autoridades independientes y especializadas en los distintos ordenamientos jurídicos para evitar que se diluyan los esfuerzos en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública. Todo lo anterior, naturalmente, sin perjuicio del control judicial oportuno respecto de las decisiones que niegan el acceso a la información. En este sentido la Relatoría Especial ha instado a los países a adecuar su legislación para fortalecer la estructura institucional de supervisión de la implementación de las leyes de acceso a la información pública, de conformidad con los estándares más elevados en esta materia, como aquellos adoptados por la Asamblea General de la OEA, en su Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/ 10), a través de la cual acoge la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”<sup>13</sup>.
11. En efecto, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación dispone el establecimiento de una Comisión de Información, la cual tiene a su cargo la implementación efectiva de la ley<sup>14</sup>. A este respecto, la Guía de Implementación de la Ley Modelo destaca la importancia de contar con un órgano de supervisión capaz de generar políticas uniformes en materia de información pública para todos los organismos obligados por la normativa, que tenga además la facultad de coordinar los esfuerzos de distintas áreas, capacitar recursos humanos, generar conciencia ciudadana, identificar y difundir buenas prácticas, asesorar a funcionarios y desarrollar mecanismos para facilitar la gestión de las solicitudes de información<sup>15</sup>.
12. Esta Comisión de Información, además de implementar la ley y las políticas públicas de transparencia y acceso a la información, debe tener “la atribución de revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, incluso

<sup>12</sup> CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo V (El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr.9 y ss; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 206-208. En el mismo sentido, Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. Pág. 14.

<sup>13</sup> CIDH. [Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II (Evaluación sobre el Estado de la libertad de expresión en el hemisferio). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Párr.35. Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010.

<sup>14</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010. Arts. 52 y ss.

<sup>15</sup> Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010.pág.14.

mediante inspección *in situ*"<sup>16</sup>. En igual sentido, el mecanismo de revisión debe ser independiente de la influencia política, accesible a los solicitantes sin la necesidad de representación legal, sin formalismos, oportuno y, preferentemente, especializado. La Guía de Implementación dispone que dicho órgano funcione con mayor fuerza si ha sido creado por ley, si es especializado y cuenta con los recursos humanos y financieros suficientes para desarrollar sus tareas.

13. El impulso que el sistema interamericano le ha dado al derecho de acceso a la información pública ha cambiado el panorama en lo que respecta al derecho de acceso a la información en el hemisferio. Muchos países han adoptado leyes y políticas de acceso y transparencia: en total 22 países de las Américas han sancionado leyes de acceso a la información pública y en distinta medida han establecido entidades para desarrollar y hacer cumplir este derecho, o han establecido a organismos ya existentes la atribución de protegerlo y garantizarlo<sup>17</sup>.
14. La variedad en los diseños institucionales se relaciona con el mayor o menor grado de independencia y autonomía de la agencia, la conformación y los mecanismos de designación de sus autoridades, sus atributos o funciones para

---

<sup>16</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010. Artículo 62.

<sup>17</sup> Antigua y Barbuda. [Freedom of Information Act](#). 5 de noviembre de 2004; Belize. Freedom of Information Act, Chapter 13. Disponible para consulta en: <http://www.belizelaw.org/web/lawadmin/index2.html>; Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011; Canadá. Government of Canada/Justice Laws Website. [Access to Information Act. \(R.S.C., 1985, c. A-1\)](#); Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009; Colombia. Secretaría General del Senado. [Ley 1712 de 2014. Diario Oficial No. 49.084](#). 6 de marzo de 2014; Ecuador. [Ley No. 24. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador](#). Registro Oficial Suplemento 337. 18 de mayo de 2004; El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo N° 391 del 8 de abril de 2011; Estados Unidos. United States Department of Justice. [Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552](#); Guatemala. Congreso de la República de Guatemala. [Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala. Decreto No. 57-2008](#). 23 de octubre de 2008; Guyana. OEA. [Access to Information Act](#). Act No. 21 de 2011. 15 de septiembre de 2011; Honduras. Congreso Nacional/ Instituto de Acceso a la Información Pública. [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Decreto Legislativo No. 170-2006. Diario Oficial La Gaceta. 30 de diciembre de 2006; Jamaica. Access to Information Unit. [Access to Information Act](#). Act No. 21-2002. 22 de julio de 2002; México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](#). 11 de junio de 2002; Nicaragua. [Ley 621 de 2007. Ley de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en La Gaceta No. 118 del 22 de julio de 2007; Panamá. [Ley N° 6. Ley de Transparencia en la Gestión Pública](#). 22 de enero de 2002; Panamá. OEA/Gobierno Nacional de Panamá. [Gaceta Oficial Digital No. 27275-A](#). 26 de abril de 2013; Paraguay. Congreso Nacional/Biblioteca Archivo Central. [Ley No. 5.282. De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia Gubernamental](#). 18 de septiembre de 2014; Perú. [Ley No. 27.806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Decreto Supremo No. 043-2003-PCM. 22 de abril de 2003; República Dominicana. Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción. [Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No. 200-04](#). 25 de febrero de 2005; San Vicente y las Granadinas. Freedom of Information Act, 2003. 27 de junio de 2003. Disponible para consulta en: [http://www.rti-rating.org/files/pdf/Saint\\_Vincent\\_and\\_the\\_Grenadines.pdf](http://www.rti-rating.org/files/pdf/Saint_Vincent_and_the_Grenadines.pdf); Trinidad y Tobago. [The Freedom of Information Act, 2009. Act No. 26 of 1999](#). 16 de julio de 1999; Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley N° 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en el Diario Oficial No. 27607 de 7 de noviembre de 2008.

garantizar el acceso a la información, la accesibilidad de sus mecanismos, y la eficiencia en la resolución de controversias.

15. En efecto, como se desarrolla en el presente informe, en algunos Estados la legislación dispone un mecanismo especializado para la garantía del derecho de acceso a la información ante una entidad administrativa, autónoma, independiente y especializada; en otros lugares, la ley dispone la creación de entidades administrativas especializadas que sin embargo no adoptan decisiones obligatorias, o atribuyen la defensa del derecho de acceso a autoridades como las Defensorías del Pueblo o las Procuradurías como parte de sus funciones<sup>18</sup>.
16. En suma, las Américas han comenzado a desarrollar – lenta y trabajosamente – una comunidad de entidades públicas para la promoción y protección del acceso a la información pública<sup>19</sup>. En los párrafos que siguen se describe la información sobre el diseño y las prácticas de varios de estos órganos de supervisión existentes en el hemisferio, en función de características, atribuciones y funciones que se considera clave para el efectivo ejercicio y cumplimiento del acceso a la información, tales como: la independencia y autonomía de los organismos; la composición y los mecanismos de selección y remoción de sus autoridades; las funciones que desempeñan; los mecanismos que han desarrollado para gestionar solicitudes, darle seguimiento al cumplimiento a las obligaciones de transparencia, generar estadísticas y clasificar y desclasificar información.

---

<sup>18</sup> CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 241.

<sup>19</sup> La Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) es una red de organismos y entidades de América Latina y el Caribe que desarrollan supervisión en funciones en transparencia y el Derecho de acceso a la información pública. En la RTA participan como Miembros Plenos: el Ministerio para la Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción de Bolivia; la Contraloría General de la Unión de Brasil; el Consejo para la Transparencia de Chile; la Defensoría del Pueblo de Ecuador; el Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos de México; la Defensoría del Pueblo de Perú; y la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay. Participan como Miembros Asociados: el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representado por la Subsecretaría de Asuntos Públicos de Argentina; la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del sector Público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Santa Fe, Argentina; la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de El Salvador; la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de Guatemala; y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia de Ministros de Perú. Por otra parte, participan como miembros adherentes: la Secretaría de Transparencia de la República de Colombia; el Programa de Cooperación Regional EUROSocial; y la Organización de los Estados Americanos. En 2014 se incorporaron como nuevos miembros: La Procuraduría General de la Nación de Colombia, la Institución del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala y el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [Quiénes somos](#); Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 13 de noviembre de 2014. [Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, RTA: La agrupación de órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información se posiciona como la más importante de América Latina.](#)

## C. *Independencia y autonomía de las entidades especializadas*

17. La Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información reconoce que la independencia es fundamental para el éxito de entidades como la Comisión de Información. En este sentido, afirma que “un conjunto de factores puede determinar la independencia real (o percibida) de esta oficina y sus funcionarios, incluyendo la forma de escoger a los Comisionados, la duración de su mandato y el procedimiento de destitución, la rama del gobierno que les confiere sus atribuciones, ante quién responden y la autonomía presupuestaria”<sup>20</sup>.
18. En efecto, la independencia y autonomía de un organismo puede ser evaluada en función de aspectos externos e internos. Los aspectos externos se refieren al modo en que el organismo ha sido creado y constituido o al modo mediante el cual le fue otorgado el mandato de supervisión y cumplimiento de lo establecido en la normativa de acceso a la información. Se trata de características conferidas al organismo previo a su funcionamiento, en su constitución o delegación del mandato. Uno de estos aspectos es la base legal y autonomía operativa conferida a la entidad. En este sentido, los instrumentos del sistema interamericano disponen que “[i]ndependientemente del sistema que se seleccione, es vital que el mandato del órgano o unidad se establezca por ley”<sup>21</sup>.
19. Entre otros aspectos externos a considerar se encuentra la posición dentro del organigrama institucional y la cobertura territorial, las reglas para la selección y remoción de sus autoridades y la existencia de organizaciones rivales, es decir, que pueden disputar el ejercicio de sus funciones.
20. Los aspectos de carácter interno están vinculados con la actuación del organismo una vez que ha sido conformado. Desde esta perspectiva, la independencia y autonomía del organismo dependerá del presupuesto que obtiene para sus actividades, el personal con el que cuenta para el desarrollo de sus funciones y el grado de especialización de sus recursos humanos.

## 1. Base legal, personalidad jurídica y autonomía operativa

21. En Brasil, la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley No. 12527)<sup>22</sup> fue promulgada en 2011 y reglamentada por el Gobierno Federal mediante decreto

<sup>20</sup> Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. pág.20.

<sup>21</sup> Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. pág. 14.

<sup>22</sup> Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011.

en 2012<sup>23</sup>. Ambas normas establecen a la Contraloría General de la Unión (CGU) [*Controladoria-Geral da União*] como responsable de las decisiones en torno a los recursos y reclamos y del monitoreo de la implementación de la Ley de Acceso a la Información por el Poder Ejecutivo Federal<sup>24</sup>. La Contraloría General de la Unión fue creada por la Ley No. 10.683<sup>25</sup> en 2003 y es el organismo responsable de dar asistencia directa e inmediata al Presidente de la República en los asuntos relativos a la defensa del patrimonio público y al aumento de la transparencia. Las áreas estratégicas fundamentales de la CGU son entre otras, el control interno; auditoría pública; inspección; prevención y lucha contra la corrupción, y defensoría<sup>26</sup>.

22. En Canadá, la Oficina del Comisionado/a de Información [*Office of the Information Commissioner*]<sup>27</sup> fue creada en 1983 con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información [*Access to Information Act*]<sup>28</sup>. La entidad está dirigida por un/a Comisionado/a con competencia en el ámbito federal y tiene como propósito ayudar a los individuos y las organizaciones que consideran que las instituciones federales no han respetados los derechos consagrados en la Ley de Acceso a la Información. El/la Comisionado/a de Información es un/a “Agente del Parlamento”<sup>29</sup>, posee status de independencia y reporta de manera directa al Parlamento. La Oficina del Comisionado/a de Información investiga las quejas sobre el manejo que hacen las instituciones federales a las solicitudes de acceso a la información<sup>30</sup>.
23. En Chile, la ley 20. 285 sobre Acceso a la Información Pública creó el Consejo para la Transparencia<sup>31</sup> (CPLT) como “una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Art. 31) con el objetivo de “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos

<sup>23</sup> Brasil. Câmara dos Deputados. [Decreto 7.724](#). 16 de mayo de 2012.

<sup>24</sup> Como se explicará más adelante, la ley de acceso a la información pública también creó una Comisión Mixta de Revaluación de Información competente para resolver recursos contra decisiones de la Contraloría General de la Unión que nieguen acceso a la información y para resolver decisiones negativas de los Ministros de Estado respecto de solicitudes de levantamiento de reserva de información.

<sup>25</sup> Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 10.683](#). 28 de mayo de 2003. Ley mediante la cual se crea la Controlaría General de la Unión.

<sup>26</sup> Brasil. Controladoria-Geral da União/ Presidência da República. [Institucional](#)

<sup>27</sup> Canadá. Office of the Information Commissioner of Canada. [Who we are](#)

<sup>28</sup> Canadá. Government of Canada/Justice Laws Website. [Access to Information Act. \(R.S.C., 1985, c. A-1\)](#).

<sup>29</sup> Los “Agentes del Parlamento” supervisan las actividades de gobierno de acuerdo con su mandato específico. Otros agentes se ocupan de las auditorías, el cabildeo, las lenguas oficiales, la protección de los datos personales, las elecciones y la integridad del sector público. Canadá. Parliament of Canada. [Officers and Officials of Parliament](#).

<sup>30</sup> Canadá. Office of the Information Commissioner of Canada. [What we do](#). Canadá. Office of the Information Commissioner of Canada. [Who we are](#).

<sup>31</sup> Chile. Consejo para la Transparencia. [¿Qué es el Consejo para la Transparencia?](#).

de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información” (Art. 32)<sup>32</sup>.

24. En Colombia, el 6 de marzo de 2014 el Presidente de la República sancionó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (LTDAIP)<sup>33</sup>. La Ley dispone que el Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación “será el encargado de velar por el adecuado cumplimiento” de la ley y le asigna funciones específicas para tal fin. Entre ellas, la facultad de promover el conocimiento y aplicación de la ley; aplicar sanciones disciplinarias; promover la transparencia de la función pública y efectuar estadísticas y reportes sobre el cumplimiento de la ley. Según la ley, las entidades del Ministerio Público contarán con “una oficina designada que dispondrá de los medios necesarios” para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones. En cumplimiento a la LTDAIP, el 8 de mayo de 2014 la Procuraduría General de la Nación, encargada del cumplimiento de la ley, emitió la resolución No. 146 por medio de la cual creó el grupo de responsables por velar el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Ley<sup>34</sup>. Asimismo, el 5 de septiembre se creó el Comité de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público, que tendrá entre sus funciones: a) articular acciones y esfuerzos conjuntos del Ministerio Público en esta materia; b) establecer un plan de acción y metas anuales para el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio Público por la Ley; c) monitorear y evaluar el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio Público, así como por parte de los sujetos obligados<sup>35</sup>.
25. En el caso de El Salvador, la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>36</sup> creó el Instituto de Acceso a la Información Pública<sup>37</sup> como una institución de “derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera” (Art. 51). Según la Legislación, el Instituto es una institución autónoma que no depende de ningún otro órgano del Estado, con competencia a nivel nacional que incluye la supervisión de los tres poderes del Estado, “sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general” (Art. 7 y 58).

<sup>32</sup> Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009.

<sup>33</sup> Colombia. Secretaría General del Senado. [Ley 1712 de 2014. Diario Oficial No. 49.084](#). 6 de marzo de 2014. En septiembre de 2014 la ley comenzó a regir para todos los sujetos obligados del orden nacional y entrará en vigencia el 6 de marzo de 2015 para los entes territoriales.

<sup>34</sup> Colombia. Procuraduría General de la Nación. [Resolución 146](#). 8 de mayo de 2014; Colombia. Procuraduría General de la Nación. [Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional](#).

<sup>35</sup> Colombia. Procuraduría General de la Nación. [Resolución 282](#). 5 de septiembre de 2014.

<sup>36</sup> El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo Nº 391 del 8 de abril de 2011. La Ley fue aprobada mediante el decreto 534 de 8 de abril de 2011 y entró en vigencia el 8 de mayo de 2011.

<sup>37</sup> El Salvador. [Instituto de Acceso a la Información Pública](#).

26. En Estados Unidos, mediante de la reforma de la Ley de Acceso a la Información (FOIA por sus siglas en inglés) aprobada en 2007, se creó la Oficina de Servicios de Información Gubernamental [*Office of Government Information Services*] como una oficina independiente dentro de la Administración de Documentos y Archivos Nacional [*National Archives and Records Administration*]. Dicha Oficina funciona como articulador entre los solicitantes de información y las agencias gubernamentales. Se trataría de “un Ombudsman Federal en materia de acceso a la información”. A este Oficina le corresponde revisar las políticas y procedimientos de los órganos administrativos obligados por la Ley de Acceso a la Información y el cumplimiento de los mismos con la Ley. Asimismo, podrá recomendar al Presidente y al Congreso cambios en la política para mejorar la administración de FOIA. Esta Oficina podrá ofrecer servicios de mediación para resolver los conflictos entre las personas que realicen solicitudes de acceso a información y agencias estatales. En este sentido, podrá emitir opiniones consultivas si la mediación no ha resuelto el problema<sup>38</sup>. El Director de la Oficina reporta al Archivista de los Estados Unidos y tiene alcance para todas las agencias administrativas del Poder Ejecutivo<sup>39</sup>. Asimismo, Estados Unidos cuenta también con la Oficina de Políticas de Información [*Office of Information Policy*] del Departamento de Justicia. Esta Oficina<sup>40</sup> es responsable de desarrollar guías para la rama ejecutiva sobre FOIA, para asegurar que el Memorando Presidencial sobre Acceso a la Información [*President's FOIA Memorandum*]<sup>41</sup> y los Lineamientos del Fiscal General [*Attorney General's FOIA Guidelines*]<sup>42</sup> sobre la materia sean cumplidos en toda la administración pública y de supervisar el cumplimiento de la ley por parte de las agencias<sup>43</sup>.
27. En Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) fue creado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>44</sup>. Según la Ley, el Instituto es “un órgano descentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública, de acuerdo a esta Ley” (Art. 8). En tanto órgano descentrado, el Instituto no depende

<sup>38</sup> Estados Unidos. United States Department of Justice. [Freedom of Information Act, 5 U.S.C § 552](#). Artículo (h)(1).

<sup>39</sup> Estados Unidos. National Archives and Records Administration/ Office of Government Information Services. [About OGIS](#).

<sup>40</sup> Estados Unidos. The United States Department of Justice/Office of the Information Policy. [About the Office](#).

<sup>41</sup> Estados Unidos. The United States Department of Justice. Presidential Documents. [Memorandum of January 21, 2009/Freedom of Information Act](#). 26 de enero de 2009.

<sup>42</sup> Estados Unidos. The United States Department of Justice. Office of the Attorney General. [Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies](#). 19 de marzo de 2009.

<sup>43</sup> Estados Unidos. The United States Department of Justice/Office of the Information Policy. [Meet the director](#).

<sup>44</sup> Honduras. Congreso Nacional/ Instituto de Acceso a la Información Pública. [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Decreto Legislativo No, 170 -2006. Diario Oficial La Gaceta. 30 de diciembre de 2006.

jerárquicamente de ningún otro órgano estatal. Posee jurisdicción nacional y tiene la potestad de crear o establecer oficinas regionales en los lugares donde se acredite su necesidad de funcionamiento<sup>45</sup>. Por otra parte, en 2014 fue creada la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado<sup>46</sup>, con el objetivo de fortalecer la transparencia en las instituciones a través de un proceso de formulación y proposición de políticas y programas de transparencia<sup>47</sup>. Asimismo, según la ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad Nacional de 2014, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad<sup>48</sup> es el organismo responsable de clasificar como reservada, confidencial, secreta y ultra secreta información en materia de defensa y seguridad nacional<sup>49</sup>.

28. En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) fue creado en 2003 por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>50</sup>. En 2010, la entidad pasó a denominarse Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, con competencia también para garantizar el derecho a la protección de los datos personales. En febrero de 2014 se promulgó una reforma constitucional en materia de transparencia que amplió y fortaleció el régimen de acceso a la información en el país y dotó de autonomía constitucional al Instituto<sup>51</sup>. Hay que destacar que el IFAI tiene autonomía garantizada en la Constitución. Al respecto, el Artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

<sup>45</sup> Honduras. La Gaceta/Instituto de Acceso a la Información Pública. [Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). 6 de marzo de 2008. Artículo 11.

<sup>46</sup> La Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado fue creada mediante el Decreto Ejecutivo PCM 001-2014, de fecha 3 de febrero de 2014, como un órgano administrativo de la Presidencia de la República, adscrito a la Secretaría de Estado en el Despacho de Coordinación General de Gobierno, cuyo Director será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Honduras. La Gaceta/Instituto Hondureño de Turismo. [Decreto Ejecutivo PCM-001-2014](#). 22 de febrero de 2014.

<sup>47</sup> Honduras. Secretaría de Coordinación General de Gobierno. [Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado](#).

<sup>48</sup> El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa está integrado por: El Presidente de la República, quien lo presidirá; el Presidente del Congreso Nacional; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; El Fiscal General; El Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad; y, El Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional. Honduras. Poder Judicial de la República de Honduras. [Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. Decreto No. 239-2011](#). Publicado en La Gaceta No 32.692 del 12 de diciembre de 2011.

<sup>49</sup> Honduras. La Gaceta/Tribunal Superior de Cuentas. [Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad Nacional. Decreto No. 418-2013](#). Publicado en La Gaceta No 33.373 del 7 de marzo de 2014.

<sup>50</sup> México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](#). 11 de junio de 2002.

<sup>51</sup> La aprobación de la reforma constitucional generó una agenda legislativa en la que deberán elaborarse una serie de leyes generales: la Ley General de Transparencia, la Ley General de Archivos y enmendarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Hasta que esas normativas sean sancionadas, el IFAI-OA deberá ejercer sus funciones de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente, esto es, la ley que instruyó su creación en 2003. México. Diario Oficial de la Federación. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia](#). 7 de febrero de 2014.

establece ahora que “la Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley”<sup>52</sup>. El alcance territorial del IFAI-OA es federal.

29. En el caso de Jamaica, la Unidad de Acceso a la Información [*Access to Information Unit*] –que funciona dentro de la Oficina del Primer Ministro- fue establecida para dar seguimiento y guiar a la administración en la implementación de la Ley de Acceso a la Información sancionada en 2002<sup>53</sup>. La Unidad ofrece orientación y formación para los órganos de gobierno sobre la manera de interpretar y administrar la Ley; identificar y abordar cuestiones difíciles o problemáticas derivadas de la aplicación de la Ley; y proporcionar recomendaciones políticas [*policy recommendations*] sobre cómo pueden abordarse mejor estos problemas<sup>54</sup>. Las labores de esta Unidad se complementan con las acciones desarrolladas por el Tribunal de Apelación [*Appeal Tribunal*]<sup>55</sup>, creado en diciembre de 2003 para recibir exclusivamente reclamos de incumplimiento del derecho a la información. La Unidad de Acceso a la Información tiene el mandato de prestar apoyo logístico y de secretaría al Tribunal de Apelaciones<sup>56</sup>.
30. En Uruguay, la Ley del Derecho de Acceso a la Información Pública<sup>57</sup> estableció una Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) dentro de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) encargada de velar por el cumplimiento de la normativa. La ley 19.178 de diciembre de 2013<sup>58</sup> agregó nuevas facultades a la Unidad en la medida en que le otorga la potestad de desclasificar la información cuyo proceso de clasificación no se ajuste a lo dispuesto en la normativa vigente. La Unidad de Acceso a la Información Pública es un órgano desconcentrado de la

<sup>52</sup> México. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); México. Diario Oficial de la Federación. [Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia](#). 7 de febrero de 2014.

<sup>53</sup> Jamaica. Access to Information Unit. [About Us](#); Jamaica. Access to Information Unit. [Access to Information Act](#). Act No. 21-2002. 22 de julio de 2002.

<sup>54</sup> Jamaica. Access to Information Unit. [About Us](#); Jamaica. Jamaica Information Service. [Access to Information Unit](#).

<sup>55</sup> Jamaica. Access to Information Unit. [Access to Information \(Appeal Tribunal\) Rules, 2005](#).

<sup>56</sup> Jamaica. Ministry of Local Government & Community Development. [Access to Information/The Appeal Tribunal & Secretariat](#).

<sup>57</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley No. 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en el Diario Oficial No. 27607 de 7 de noviembre de 2008. Artículo 19.

<sup>58</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley No. 19.178](#). 18 de diciembre de 2013. Publicada en el Diario Oficial No. 28879 del 8 de enero de 2014.

AGESIC, que funciona en el ámbito de la Presidencia de la República. El órgano posee autonomía técnica y tiene alcance nacional<sup>59</sup>.

## 2. Presupuesto

31. Como se indicó anteriormente, la independencia y autonomía puede ser evaluada también en función de su soberanía presupuestaria. Al respecto, la Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana afirma que “[...] la soberanía presupuestaria es un componente significativo de la independencia y autonomía general. Si la comisión tiene atribuciones con su propia partida presupuestaria en el presupuesto, se ve menos obligada ante un ministerio u órgano específico para proponer y promover sus necesidades financieras. En casos, por ejemplo, en que un ministerio de la rama ejecutiva sea el encargado de presentar el presupuesto de la Comisión a la rama ejecutiva para su aprobación, existe una dependencia inherente creada con esa institución ‘anfitriona’. La Ley Modelo sugiere la autonomía fiscal permitiendo que la Comisión presente sus necesidades presupuestarias directamente a la legislatura”<sup>60</sup>.
32. En este sentido, en Estados como Canadá<sup>61</sup>, Chile<sup>62</sup>, El Salvador<sup>63</sup>, Honduras<sup>64</sup> y México<sup>65</sup>, la normativa le otorga a la entidad especializada para la supervisión y

<sup>59</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley N° 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en el Diario Oficial No. 27607 de 7 de noviembre de 2008; Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley No. 19.178. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). 18 de diciembre de 2013. Publicado en el Diario Oficial No. 28879 de 8 de enero de 2014; Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Quiénes somos](#).

<sup>60</sup> Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. Pág. 21.

<sup>61</sup> El presupuesto anual para 2014 de la Oficina del Comisionado de Información, que cuenta con autonomía presupuestaria, fue de \$11.2 millones. La ejecución del presupuesto es estudiada anualmente por la cámara baja y monitoreada por la Secretaría del Tesoro. Canadá. Office of the Information Commissioner of Canada. [Future-Oriented Statement of Operations](#).

<sup>62</sup> El Consejo para la Transparencia contaría con un presupuesto anual de \$4.606.752 (USD). Asimismo, contaría con un staff de 117 miembros. Chile. Dirección de Presupuesto. Ley de presupuesto del Sector Público año 2014. [Ley No. 20.713. Publicada en el Diario Oficial del 18 de diciembre de 2013](#). Pág 28; Información enviada por el Consejo para la Transparencia de Chile. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>63</sup> El Instituto de Acceso a la Información Pública posee patrimonio propio y goza de autonomía administrativa y financiera. El Instituto contaría para el ejercicio fiscal 2014 con un presupuesto de USD 885.565 y un staff de 35 personas. El Salvador. Instituto de Acceso a la Información Pública. [Presupuesto 2014 Instituto de Acceso a la Información Pública](#); El Salvador. Instituto de Acceso a la Información Pública. [Memoria de Labores 2013-2014](#). 29 de septiembre de 2014. Información enviada por el Instituto de Acceso a la Información Pública de El Salvador. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>64</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública, que cuenta con autonomía presupuestaria, tendría asignado a través del Presupuesto General de la República un presupuesto aproximadamente USD \$ 1.500.000 para el ejercicio 2014. El Instituto contaría con 55 Servidores Públicos. Honduras. Secretaría de Finanzas/La Gaceta. [De los Ingresos de la Administración Pública. Decreto No. 360-2013](#). 24 de enero de

cumplimiento de la Ley de Acceso, la potestad para diseñar, presentar y administrar su propio presupuesto. En el caso de los organismos que no poseen esa potestad, el modo en que gestionan cada uno de los ejercicios presupuestarios y negocian sus presupuestos anuales marcará el grado de autonomía que poseen. En algunos países de la región como Brasil<sup>66</sup>, Colombia y Uruguay<sup>67</sup> el presupuesto de la entidad especializada para la supervisión y cumplimiento de la Ley de Acceso depende del organismo estatal en el que están insertas.

33. Contar con un presupuesto suficiente es un aspecto fundamental para una gestión ordenada del organismo y el cumplimiento de sus misiones y funciones. Sobre el tema, la Guía de Implementación afirma que “los riesgos de la insuficiente dotación de recursos del programa consisten en falta de credibilidad en el programa y en una percepción pública negativa de la transparencia y apertura del gobierno. La falta de recursos expondrá además a quejas a la autoridad pública”. En este sentido, la Guía recomienda diseñar un presupuesto que considere: el alcance de la normativa, la demanda de solicitudes esperada, un cálculo de la dotación de personal necesario para cubrir esa demanda, la contemplación de actividades que apunten a mejorar la gestión de la información, el mantenimiento de los registros y el uso de la tecnología, la inclusión de actividades de capacitación de los recursos humanos y creación de capacidad organizacional, y la estipulación de actividades de promoción<sup>68</sup>.

---

64 2014; Información enviada por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

65 El presupuesto autorizado al IFAI-OA para el 2014 fue de unos \$607 millones de pesos mexicanos (unos USD 44.792.254). El staff con el que contaría el organismo es de 542 plazas autorizadas. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. [11 Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2013](#); Información enviada por el IFAI-OA. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

66 66 En 2014, el Congreso Nacional asignó a la Contraloría General de la Unión [*Controladoria-Geral da União*] un presupuesto \$ 810.492.921,00 reales (unos USD 328.600.000). Este monto se destinaría al total de la Contraloría General –que no contaría con autonomía presupuestaria- y no sería posible identificar con precisión cuánto se destina a la implementación de la Ley de Acceso a la Información en tanto no posee una partida específica. Alrededor de 35 personas trabajarían directamente con la Ley de Acceso a Información en el órgano central de la Contraloría. De igual forma, 64 servidores, que actúan en las unidades regionales de la CGU, desarrollarían actividades relacionadas con la Ley de Acceso a información como parte de sus actividades. Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Anexo I – Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Categoria Económica e Fonte](#); Información enviada por la Contraloría General de la Unión. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

67 67 La Unidad de Acceso a la Información Pública tendría un presupuesto y una dotación de recursos humanos provista por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, organismo del que depende. Información enviada por la Unidad de Acceso a la Información Pública en Uruguay. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

68 68 Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010.

### 3. Conformación de la autoridad de aplicación y mecanismos de designación de las autoridades

34. Tal como lo establece la Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana, el proceso de selección y el umbral de aceptaciones para la designación de las autoridades resultan clave para la autonomía, la diferenciación política y la legitimidad del órgano garante del acceso a la información. Tanto la selección de las autoridades como las reglas para su remoción pueden ayudar a “blindar” al organismo de influencia política. La composición numérica, en caso de ser un organismo colegiado y la duración del mandato también pueden tener incidencia en la evaluación de la independencia y autonomía del organismo.
35. Según la Guía “la Ley Modelo requiere la selección de un número impar de Comisionados – como cinco – a fin de facilitar el voto y contar con un número suficiente de Comisionados para reducir el potencial de politización. [...] Una vez designado, la duración del mandato es un punto clave a considerar para mantener la independencia. La duración del mandato es, en muchos aspectos, un juego de malabarismo. Cuando la duración de los mandatos es demasiado corta, el Comisionario puede estar más preocupado en complacer a las personas responsables de las subsiguientes designaciones que en desempeñar las funciones de su cargo. Por otro lado, cuando la duración de los mandatos es demasiado larga, los funcionarios pueden perder el interés en las cambiantes tendencias de apertura y en las necesidades de todos los grupos de la sociedad. Por lo menos, la duración del mandato deberá exceder la duración del mandato presidencial o del organismo encargado de la designación, reduciendo de ese modo el potencial de politización. La duración del mandato es relevante no sólo para asegurar una independencia adecuada, sino también para el funcionamiento de la Comisión. Como se indica con anterioridad, para hacer cumplir el derecho de acceso a la información muchas veces se necesita cierto grado de especialización, la cual se adquiere con el tiempo”<sup>69</sup>.
36. Las normas de destitución son uno de los elementos más importantes para garantizar la independencia continuada de la Comisión. Según la Guía de Implementación, generalmente, “los miembros del órgano de cumplimiento solamente podrán ser suspendidos o separados de sus cargos ‘por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir desempeñando sus funciones’. Estas acciones, como dispone la Ley Modelo, pueden incluir condena por un delito penal o enfermedad que afecta la capacidad de la persona para desempeñar sus funciones<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. Pág. 20.

<sup>70</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010. Art. 59.

37. En la región se pueden apreciar diversos sistemas de designación y conformación de autoridades para la supervisión del acceso a la información. El/la Comisionado/a de Información de Canadá es nombrado por el Gobernador en Consejo [*Governor in Council*] luego de consultar a los líderes de cada partido reconocido en el Senado y en la Cámara de los Comunes. Una vez aprobado el nombramiento, el Senado y la Cámara de los Comunes emitirán una resolución. El mandato es 7 años – más largo que la duración de un gobierno – y puede ser renovado por un término. Puede ser removido del cargo en cualquier momento por decisión del Gobernador en Consejo en consulta con el Parlamento<sup>71</sup>.
38. En Chile, los cuatro miembros del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia son designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Los consejeros tienen un mandato de seis años, pudiendo ser designados nuevamente sólo por un periodo (Art. 36). Podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados (Art. 38)<sup>72</sup>.
39. En México, los comisionados del IFAI son designados por la Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad y a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Los comisionados tienen un mandato de siete años y podrán ser removidos de su cargo mediante juicio político<sup>73</sup>.
40. En El Salvador, el Instituto de Acceso a la Información Pública es gestionado por cinco comisionados, elegidos por el Presidente de la República a partir de ternas propuestas por diferentes sectores sociales: asociaciones empresariales debidamente inscritas; asociaciones profesionales debidamente inscritas; la Universidad de El Salvador y las universidades privadas debidamente autorizadas; las asociaciones de periodistas debidamente inscritas; los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Según la legislación, las ternas se eligen mediante una “asamblea general” por sectores convocadas por el Poder Ejecutivo. El mandato de los comisionados es de 6 años sin posibilidad de reelección<sup>74</sup>.
41. En Honduras, el Instituto de Acceso a la información se encuentra conformado por tres comisionados electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de la totalidad de sus miembros. Los miembros son elegidos

<sup>71</sup> Canadá. Government of Canada/Justice Laws Website. [Access to Information Act. \(R.S.C., 1985, c. A-1\)](#). Artículo 54.

<sup>72</sup> Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009.

<sup>73</sup> México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Artículo 6.

<sup>74</sup> El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo N° 391 del 8 de abril de 2011. Artículo 53.

entre candidatos propuestos por: el Presidente de la República; la Procuraduría General de la República; el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; el Foro Nacional de Convergencia; y por el Tribunal Superior de Cuentas. Tienen un mandato de 5 años y sólo podrán ser sustituidos por imposibilidad legal o natural, cuando sus actuaciones entren en conflicto con la naturaleza de las funciones del Instituto (Art. 9). Los candidatos a desempeñarse como comisionados son entrevistados en audiencias públicas por una comisión integrada por todos los partidos políticos del Congreso Nacional, quienes presentan al pleno de la Cámara Legislativa una nómina de cinco candidatos para que se seleccione a los tres Comisionados que compondrán la cúpula del organismo<sup>75</sup>.

42. Mientras que la Unidad de Acceso a la Información de Jamaica funciona bajo la Oficina del Primer Ministro, el Tribunal de Apelaciones es conformado a través de un mecanismo especial de selección. Los cinco miembros del Tribunal son designados por el Gobernador General [*Governor-General*] luego de una serie de consultas con el Primer Ministro y con el líder de la oposición en el Parlamento. Los miembros del Tribunal tienen un mandato de 5 años y pueden ser re-electos. Los miembros del Tribunal pueden ser cesados por el Gobernador General, luego de consultar al Primer Ministro y al líder de la oposición. Podrán ser removidos del cargo, entre otros por incapacidad mental [*unsound mind*] o inhabilidad permanente para realizar sus funciones por cuestiones de salud; ser declarado culpable y condenado a prisión; condenadas por un delito que suponga una conducta deshonesta; o por no cumplir con las funciones que le confiere o que le impone la Ley<sup>76</sup>.
43. La Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay, estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por con tres miembros: el Director Ejecutivo de Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad. La presidencia del Consejo es rotativa entre los miembros designados por el Poder Ejecutivo. La remoción de los miembros se da por “ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso”. La designación de las autoridades del Consejo Ejecutivo es por cuatro años, excepto para el Director Ejecutivo de AGESIC. Las autoridades pueden ser designados nuevamente (Art. 19)<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Honduras. Congreso Nacional/ Instituto de Acceso a la Información Pública. [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Decreto Legislativo No, 170 -2006. Diario Oficial La Gaceta. 30 de diciembre de 2006; Información enviada por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>76</sup> Jamaica. Access to Information Unit. [Access to Information Act](#). Act No. 21-2002. 22 de julio de 2002. Sección 32.

<sup>77</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley N° 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en el Diario Oficial No. 27607 de 7 de noviembre de 2008.

## D. Atribuciones y funciones para garantizar el acceso a la información

### 1. Atribuciones para resolver controversias

44. La evaluación de la capacidad del organismo de garantizar el acceso a la información deberá considerar si éste cuenta con funciones precisas –no ambiguas– y con clara jurisdicción frente a las potestades de otros organismos. En el caso de los organismos garantes del acceso a la información, una atribución central radica en la capacidad para resolver controversias sobre la provisión de información a través de decisiones vinculantes. A este respecto, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado, “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”<sup>78</sup>.
45. En Brasil, la Ley de Acceso a la Información Pública y su reglamento establecen que la Contraloría General de la Unión [*Controladoria-Geral da União*] (CGU) es la responsable de las decisiones en torno a los recursos y reclamos sobre acceso a la información del Poder Ejecutivo Federal. Previo a acudir a la Contraloría, el solicitante deberá acudir a la autoridad jerárquicamente superior a la que denegó el acceso a la información. En caso de que el superior niegue el acceso, el solicitante podrá apelar la decisión ante la máxima autoridad del organismo o entidad. Posteriormente, el solicitante podrá acudir ante la CGU y en caso de que ésta niegue el acceso a la información podrá acudir a la Comisión Mixta de Revaluación de Información (ver *supra* párr. 56)<sup>79</sup>.
46. En Canadá, el Comisionado de Información tiene como atribución investigar los reclamos recibidos (Art.30). Para cumplir con esta función, la Ley otorga al Comisionado/a atribuciones para convocar y obligar a presentarse a las personas ante el organismo para prestar declaración oral o escrita bajo juramento y para producir documentos o las pruebas que el Comisionado considere necesarios para la investigación completa y el examen del reclamo, así como acceder a todo documento necesario en el curso de una investigación y bajo el control de una institución gubernamental (Art. 36). El/la Comisionado/a de Información tiene importantes facultades de investigación para ayudar en la mediación entre los solicitantes de información insatisfechos y las instituciones del gobierno. Si bien el/la Comisionado/a como ombudsman [*ombudsperson*] no puede ordenar que una queja se resuelva de una forma determinada, y por lo tanto sus recomendaciones no son vinculantes, podrá someter el caso a la Corte

<sup>78</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 163.

<sup>79</sup> Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011; Brasil. Câmara dos Deputados. [Decreto 7.724](#). 16 de mayo de 2012.

Federal para su resolución. En efecto, después de surtida la etapa de investigación y realizadas las recomendaciones, si a la persona se le ha negado el acceso a la información ésta puede acudir directamente ante la Corte Federal (Art. 41)<sup>80</sup>.

47. En Chile, el Consejo para la Transparencia tiene las funciones de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de acceso a la información y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas. Entre las atribuciones y funciones que la ley le otorga las más relevantes son: resolver los reclamos ante la negativa de las autoridades de entregar información; promover la transparencia, capacitar a los funcionarios públicos, llevar estadísticas y dictar instrucciones generales sobre la implementación de la transparencia y acceso a la información, así como requerir a los organismos de la administración pública para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público (Art. 33)<sup>81</sup>. Sus decisiones son vinculantes, aunque los sujetos obligados y los solicitantes de información pueden interponer un reclamo contra las resoluciones del Consejo que deniegue el acceso a la información, ante la Corte de Apelaciones de su domicilio (Art. 28)<sup>82</sup>.
48. En Colombia, la Ley no asigna funciones al Ministerio Público ni a otra entidad especializada para resolver las controversias sobre la negativa del acceso a información. El artículo 28 de la Ley dispone que ante una respuesta negativa, las personas cuentan con un recurso de reposición ante la misma autoridad obligada, y con una instancia judicial. El tribunal o juez administrativo competente conocerá del asunto si se invoca la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales. Esta autoridad en diez días deberá decidir en única instancia si se niega o acepta, total o parcialmente, la petición formulada. El Juez de tutela conocerá de los demás casos una vez agotado el recurso de reposición. La Procuraduría General se encuentra encargada, entre otras, de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la normativa con las atribuciones de desarrollar acciones preventivas para el cumplimiento de esta ley; aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra; decidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Canadá. Government of Canada/Justice Laws Website. [Access to Information Act. \(R.S.C., 1985, c. A-1\)](#); Canadá. Office of the Information Commissioner of Canada. [What we do](#). Información enviada por la Oficina de la Comisionada de Información de Canadá. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>81</sup> Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009.

<sup>82</sup> Los órganos de la Administración del Estado no podrán reclamar ante la Corte de Apelaciones cuando hayan invocado como causal de reserva para oponerse a la entrega de la información cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21 (el que la entrega de ésta afectaría el debido cumplimiento de sus funciones institucionales). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009.

<sup>83</sup> Colombia. Secretaría General del Senado. [Ley 1712 de 2014. Diario Oficial No. 49.084](#). 6 de marzo de 2014. Artículo 27.

49. El Instituto de El Salvador también cuenta con atribuciones para conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por solicitantes. Respecto de estas solicitudes, el Instituto adopta decisiones vinculantes por mayoría simple<sup>84</sup>. La Ley de Acceso a la Información establece que “los particulares podrán impugnar las resoluciones negativas a sus pretensiones ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia” (Art. 101). La Ley de El Salvador es clara en cuanto a las atribuciones del Instituto para hacer efectivo del derecho a la información, entre las cuales se destacan las facultades de conocer y resolver los recursos de apelación y del procedimiento sancionatorio; y dictar sanciones administrativas; dictar las medidas cautelares que fueren pertinentes mediante resolución motivada; resolver controversias en relación a la clasificación y desclasificación de información reservada; conocer de los procedimientos iniciados por falta de respuesta del Oficial de Información (Arts. 58 y 75)<sup>85</sup>.
50. En Estados Unidos, la Oficina de Servicios de Información Gubernamental [*Office of Government Information Services*] tiene como mandato ofrecer mediación para resolver disputas entre las personas que realizan solicitudes de información y las agencias. El objetivo de la Oficina es identificar los problemas que pueden surgir y explorar formas de trabajo conjunto para resolver conflicto y evitar litigios. Si la mediación no es efectiva, la Oficina puede emitir opiniones consultivas al respecto<sup>86</sup>.
51. El Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras tiene potestad para resolver controversias vinculadas al acceso a la información pública. Sus resoluciones son vinculantes y contra éstas sólo procede “el recurso de amparo en los términos de la Ley de Justicia Constitucional” (Art. 4[15] y 26). Esta entidad tiene además atribuciones para la implementación de una cultura de la transparencia, entre las que destacan: a) establecer los manuales e instructivos de procedimiento para la clasificación, archivo, custodia y protección de la información pública; b) apoyar las acciones y el archivo nacional en cuanto a la formación y protección de los fondos documentales de la Nación; c) establecer los criterios y recomendaciones para el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Pública; y d) realizar actividades de promoción y divulgación en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Art. 11)<sup>87</sup>.
52. En México, el IFAI tiene como atribuciones conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes. De acuerdo con Constitución, las resoluciones del IFAI son “vinculatorias, definitivas, e inatacables para los sujetos obligados”. Sin embargo, el Consejero Jurídico del Gobierno “podrá

<sup>84</sup> El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo N° 391 del 8 de abril de 2011. Arts. 51, 52 y 58.

<sup>85</sup> El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo N° 391 del 8 de abril de 2011.

<sup>86</sup> Estados Unidos. Office of Government Information Services. [Building a Bridge Between FOIA requesters & Federal Agencies. 2014 Report for FY 2013](#).

<sup>87</sup> Honduras. Congreso Nacional/ Instituto de Acceso a la Información Pública. [Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Decreto Legislativo No, 170 -2006. Diario Oficial La Gaceta. 30 de diciembre de 2006.

interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia". El IFAI puede conocer de asuntos resueltos por órganos homólogos en las entidades federativas, así como de las impugnaciones contra negativas de información resueltas por otros órganos constitucionales autónomos y el resto de poderes de la Unión, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También tiene atribuciones para participar en controversias sobre constitucionalidad de actos y normativa<sup>88</sup>. Asimismo, el IFAI tiene la potestad para: establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades; vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias que se dé cumplimiento a las obligaciones de transparencia proactiva; orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información; elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales; ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales; elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia la legislación en la materia(Art. 37)<sup>89</sup>.

53. En Uruguay, el Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública, en virtud de sus atribuciones de vigilancia del cumplimiento de la ley, puede emitir resoluciones en las que, de ser el caso, podrá instruir a los sujetos obligados para que entreguen una determinada información. Sin embargo, las resoluciones no tienen carácter vinculante<sup>90</sup>. De igual forma, la Unidad posee las siguientes funciones: a) asesorar al Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la normativa referida al acceso a la información pública; b) controlar la implementación de la ley en los sujetos obligados; c) coordinar con autoridades nacionales la implementación de políticas; d) capacitar a los funcionarios de los sujetos que están obligados a brindar el acceso a la información; e) promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental; f) realizar un informe de carácter anual relativo al estado del acceso a la información al Poder Ejecutivo y g) denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria de la ley<sup>91</sup>. A estas atribuciones deben agregarse las establecidas por la Ley 19.178

<sup>88</sup> México. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#). Artículo 6.

<sup>89</sup> México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](#). 11 de junio de 2002.

<sup>90</sup> Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Resoluciones](#); Información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>91</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley N° 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en el Diario Oficial No. 27607 de 7 de noviembre de 2008.

que le otorga a la UAIP la potestad de desclasificar la información cuyo proceso de clasificación no se ajuste a lo dispuesto en la normativa vigente<sup>92</sup>.

## 2. Atribuciones para la clasificación y desclasificación de información

54. El derecho de acceso a la información, en tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por la Convención Americana, no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. No obstante, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, deben ser verdaderamente excepcionales, estar consagradas de manera clara en la ley, perseguir objetivos legítimos, y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida<sup>93</sup>.
55. Los Relatores Especiales de la ONU, la OEA y la OSCE, en su Declaración Conjunta de 2004, efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial<sup>94</sup>. Entre otras cosas, indicaron que “cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes”, pero que “sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”, por lo cual “las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”.
56. Con el fin de dar transparencia al proceso de clasificación, los órganos y entidades obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública de Brasil, deben revelar la lista de informaciones clasificadas y desclasificadas en sus sitios web<sup>95</sup>. Para facilitar la búsqueda de datos, la Contraloría General de la Unión ha

<sup>92</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley No. 19.178](#). 18 de diciembre de 2013. Publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 2014.

<sup>93</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 45.

<sup>94</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 56.

<sup>95</sup> Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011. Art. 30.

consolidado una lista de las entidades que cumplen con la legislación<sup>96</sup>. La Contraloría junto con otros órganos, como la Secretaría de la Comunicación de la Presidencia de la República [*Secretaria de Comunicação da Presidência da República*], también creó un guía para orientar a los órganos acerca de cómo publicar la lista de informaciones clasificadas, desclasificadas y de informes estadísticos sobre la Ley de Acceso a la Información en sus sitios web<sup>97</sup>. Igualmente, la ley de acceso a la información pública creó una Comisión Mixta de Revaluación de Información responsable por decidir sobre el “trato y clasificación” de información reservada en el ámbito de la administración pública federal. Para ello, la Comisión Mixta tiene competencia para solicitar aclaraciones a las autoridades responsables por clasificar la información como ultrasecreta y secreta o el contenido integral o parcial de la información reservada; revisar la clasificación de información ultrasecreta o secreta, de oficio o a solicitud de la persona interesada; y prorrogar el plazo de reserva de la información clasificada como ultrasecreta, siempre por un plazo determinado. La Comisión Mixta también es competente para resolver recursos contra decisiones de la Contraloría General de la Unión que nieguen acceso a la información y para resolver decisiones negativas de los Ministros de Estado respecto de solicitudes de levantamiento de reserva de información<sup>98</sup>.

57. En Canadá, la Oficina del Comisionado de Información no tiene atribuciones legales relacionadas con la clasificación o desclasificación de documentos, por lo tanto, cada institución es responsable de las clasificaciones y desclasificaciones de los documentos que produzcan. La Oficina del Comisionado/a de Información ha producido documentos de referencia para guiar a los empleados en la gestión de información<sup>99</sup>.
58. En México, el IFAI expidió los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias de la Administración Pública Federal. Estos lineamientos no obstan para que el IFAI, en el ejercicio de sus atribuciones, “revise que la clasificación se apega, de manera estricta, a los supuestos establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento, los presentes

<sup>96</sup> Brasil. Acesso à informação/Governo Federal. 19 de febrero de 2014. [Órgãos que publicaram página de informações classificadas e desclassificadas](#); Brasil. Acesso à informação/Controladoria-Geral da União. [Relatório sobre a implementação da Lei No 12.527: Lei de Acesso à Informação](#). 2013.

<sup>97</sup> Brasil. Acesso à Informação/Governo Federal. [Guia para publicação do rol de informações classificadas e desclassificadas e de relatórios estatísticos sobre a Lei de Acesso à Informação](#). 2ª versão.

<sup>98</sup> Brasil. Palácio do Planalto/Presidencia da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011. Art. 16(III), 17 y 35.

<sup>99</sup> Canadá. Office of the Information Commissioner of Canadá. [OIC'S Information Management \(IM\) Training Module](#). Información enviada por la Oficina de la Comisionada de Información de Canadá. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Lineamientos, los criterios específicos de clasificación y, en su caso, otros ordenamientos jurídicos”<sup>100</sup>.

59. En Uruguay, la Unidad de Acceso a la Información Pública publicó un instructivo práctico para la clasificación de la información y realizó capacitaciones a los sujetos obligados en la materia<sup>101</sup>. Asimismo, los sujetos obligados por la Ley semestralmente deberán entregar a la Unidad un informe actualizado que contiene la lista de información reservada (Art.7)<sup>102</sup>. En la reforma a la Ley de Acceso de Uruguay de diciembre de 2013 se estableció, de manera excepcional, la posibilidad de que cada organismo obligado clasifique información en el momento de atender una solicitud. Cuando dicha clasificación se realice, deberá ser informado a la Unidad, quien deberá “controlar” dicha acción en el plazo de 5 días. Asimismo, en todo momento, la Unidad “podrá tener acceso a la información clasificada para evaluar la regularidad de su clasificación”<sup>103</sup>.

## **E. *Mecanismos para la gestión de las solicitudes: centralizado/descentralizado; gestión online***

60. Los órganos del Sistema Interamericano han reiterado que “[e]l artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso”<sup>104</sup>. Al respecto, esta Relatoría Especial ha afirmado que “[p]ara garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso”, el recurso disponible para solicitar información debe cumplir con ciertas características. Por ejemplo, “debe ser sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado” y debe ser

---

<sup>100</sup> México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. [Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias de la Administración Pública Federal](#). 18 de Agosto de 2003.

<sup>101</sup> Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Guía de Clasificación](#);

<sup>102</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley N° 18.381. Derecho de Acceso a la Información Pública](#). Publicada en el Diario Oficial No. 27607 de 7 de noviembre de 2008.

<sup>103</sup> Uruguay. Asamblea General de la República Oriental del Uruguay. [Ley N° 19.178](#). 18 de diciembre de 2013. Publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 2014.

<sup>104</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.I/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 24. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 77; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 58 a) y b).

“gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información”<sup>105</sup>.

61. A este respecto, la Relatoría Especial observa que, en Brasil todos los pedidos de información y sus respuestas son procesadas mediante el Sistema Electrónico del Servicio de Acceso a la Información (e-SIC)<sup>106</sup>. El Sistema e-SIC facilita a los ciudadanos el ejercicio del derecho al contar con una puerta de entrada única para las solicitudes, y con la posibilidad de realizar por ese medio el seguimiento del pedido, consultar la respuesta y presentar reclamos. También facilita la gestión a los funcionarios públicos en tanto el sistema permite “a los órganos, entidades y a la CGU acompañar la implementación de la Ley y producir estadísticas sobre su cumplimiento, con la extracción de informes con datos referentes a todas las solicitudes de acceso a la información y sus respectivos seguimientos”<sup>107</sup>.
62. Desde 2013 Canadá cuenta con un sistema *online* para gestionar las solicitudes de información que se presenten en las instituciones públicas a nivel federal. Según lo informado, “[h]asta el momento se trataría de un proyecto piloto que cubre 21 de las 250 instituciones alcanzadas por la normativa pero que representarían el 80% de los de los pedidos recibidos en todo el nivel federal”<sup>108</sup>.
63. El 1 de octubre de 2012, se lanzó en Estados Unidos FOIAonline, una aplicación web inter-institucional, mediante el cual se pueden realizar todas las solicitudes de acceso a la información a todos los organismos participantes<sup>109</sup>. Asimismo, se puede realizar el seguimiento del estado de las solicitudes, la búsqueda de las solicitudes presentadas por los demás, acceder a información hecha pública con anterioridad, y generar informes de procesamiento FOIA específicos de cada organismo<sup>110</sup>.
64. En Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública puso en marcha el Sistema De información Electrónico de Honduras (SIELHO). Según la información disponible, el SIELHO “es un mecanismo orientado para el manejo

<sup>105</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26.

<sup>106</sup> Brasil. E-SIC/ Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. [Manual do Cidadão](#).

<sup>107</sup> Brasil. E-SIC/ Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão. [Manual e-SIC/Guia do SIC](#).

<sup>108</sup> Información enviada por la Oficina de la Comisionada de Información de Canadá. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Canadá. Treasury Board of Canada/Secretariat. [Access to Information and Privacy Online Request Pilot Project](#). Para conocer más de la iniciativa puede consultarse <http://www.tbs-sct.gc.ca/atip-aiprp/tools/request-demande-eng.asp>

<sup>109</sup> Las Agencias que participan en FOIAonline son: Environmental Protection Agency; National Archives and Records Administration, Office of General Counsel; Department of Commerce (excepto U.S. Patent and Trademark Office); Merit Systems Protection Board; Federal Labor Relations Authority; U.S. Customs and Border Protection; U.S. Customs and Border Protection; Pension Benefit Guaranty Corporation; Department of the Navy (incluida the Navy and Marine Corps); General Services Administration; Small Business Administration; U.S. Citizenship and Immigration Services (Sólo acepta solicitudes de registros que no contienen información de identificación personal [*Personally Identifiable Information*] (PII); Federal Communication Commission. Estados Unidos. [FOIAonline](#).

<sup>110</sup> Estados Unidos. FOIAonline. [Frequently asked questions](#).

de las solicitudes de información e interponer recursos de revisión en línea. El sistema se encarga de re-direccionar las peticiones de información del ciudadano a los oficiales de información pública (OIP) de cada institución obligada, regulando de manera electrónica el proceso que sigue la solicitud; a su vez se establece una retroalimentación hacia el solicitante respecto al estatus en que se encuentra la petición de información. El SIELHO permite al Oficial de Información Pública (OIP) monitorear todas las solicitudes pendientes de respuesta y evacuar las solicitudes por prioridad de la fecha de vencimiento”<sup>111</sup>.

65. En relación a los mecanismos de gestión de solicitudes en México, el IFAI-OA implementó el sistema INFOMEX<sup>112</sup>: “una herramienta informática que permite a los ciudadanos el ejercicio de los derechos al acceso a la información y de protección de datos personales en posesión del sector público, por medio de un sistema de recepción y atención expedita de las solicitudes de información” vía electrónica. Según la información recibida, “[...]os objetivos principales de INFOMEX son los siguientes: atender las solicitudes de acceso a la información y a datos personales, así como a las correcciones de estos que presenten los ciudadanos en forma electrónica por este medio; que el ciudadano pueda recibir la información que solicita por esta vía, que pueda realizar el seguimiento de la situación y trámite de las solicitudes referidas y que pueda interponer recursos de revisión por el mismo medio electrónico cuando le sea negada la información que solicita. INFOMEX permite también consultar las respuestas de la Administración Pública Federal, usando múltiples filtros, como por ejemplo: fecha, estatus y tipo de respuesta otorgada por dependencia y entidad del Gobierno Federal”<sup>113</sup>.
66. En Uruguay las solicitudes se reciben de manera presencial o a través de medios electrónicos. Según la información recibida, la Unidad de Acceso a la Información Pública “se encuentra trabajando en el Sistema E-acceso que busca centralizar en un sistema informático todas las solicitudes de información que se hagan en Uruguay, y así poder tener un monitoreo de las mismas en su calidad de órgano de control”<sup>114</sup>.

## **F. Mecanismos para el monitoreo y cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa**

67. El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por

<sup>111</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. [Sistema De información Electrónico de Honduras \(SIELHO\)](#).

<sup>112</sup> México. [Sistema INFOMEX Gobierno Federal](#).

<sup>113</sup> Información enviada por el IFAI-OA de México. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>114</sup> Información enviada por la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos —por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias<sup>115</sup>.

68. Al respecto, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información aclaró algunas de las obligaciones estatales en materia de transparencia activa. La Ley Modelo prescribe que “aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”. Asimismo, en el artículo 9 de la Ley Modelo se establece la obligación de “divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información”. Por su parte, el artículo 12 de la Ley Modelo señala en detalle las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública<sup>116</sup>.
69. En este sentido, la entidad especializada para la supervisión y cumplimiento de las leyes de acceso a la información deberá ser capaz de generar políticas uniformes en materia de información pública para todos los organismos obligados por la normativa y deberá tener la facultad de coordinar los esfuerzos de distintas áreas. Por lo tanto, deberá tener la capacidad de monitorear el cumplimiento de la obligación de transparencia activa de los sujetos obligados.
70. Con el fin de aumentar la transparencia y facilitar la búsqueda de las informaciones por los ciudadanos, el Gobierno Federal de Brasil ordenó a todos los órganos y entidades vinculados al Poder Ejecutivo Federal que divulgaran la mayor cantidad de información de interés público de forma organizada y centralizada en una sección específica de sus sitios electrónicos. Para guiarlos en esta tarea, la Contraloría General de la Unión desarrolló un Manual con orientaciones acerca de cómo construir la sección web “Acceso a la Información”. Este Manual pretende dar uniformidad con detalles de la estructura, nomenclatura y contenido de la información de interés público que, según la Ley de Acceso a la Información, son de publicación obligatoria por los

<sup>115</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano, Segunda Edición](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 9/12. 7 de marzo de 2011. Párr. 261 ss; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. párr. 30-32.

<sup>116</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010. Art. 12.

órganos y las entidades<sup>117</sup>. Para verificar el cumplimiento de las directrices del Manual y de las obligaciones de transparencia activa, la Contraloría realiza una encuesta con todos los órganos de gobierno del Poder Ejecutivo Federal para obtener informaciones acerca de los sitios web. Los órganos que no han observado las disposiciones de la Ley o las directrices del Manual han recibido cartas con recomendaciones para el debido cumplimiento de sus obligaciones de transparencia activa. Según la información recibida, en Brasil se habría establecido formalmente un Grupo de Trabajo y se habría designado una autoridad responsable de monitorear el cumplimiento de la Ley de Acceso en el órgano o entidad obligada<sup>118</sup>.

71. En Canadá, las instituciones gubernamentales obligadas por la Ley de Acceso deben reportar anualmente al Parlamento el cumplimiento en materia de acceso a la información de sus instituciones<sup>119</sup>.
72. El IFAI en México creó el Portal de Transparencia, un sistema a través del cual los ciudadanos tienen acceso a la información relacionada con las obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal<sup>120</sup>. Asimismo, el IFAI implementó el ZOOM, un motor de búsqueda de las solicitudes de información pública que se han formulado al Gobierno Federal, de las respuestas que se han proporcionado, y de las resoluciones que el IFAI emite, además de los estudios y opiniones que apoyan dichas resoluciones<sup>121</sup>.
73. En Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública creó en 2013 la Gerencia de Verificación de Transparencia con el objetivo de corroborar la información de oficio que deben publicar las Instituciones Obligadas en sus portales de transparencia. Dicha Gerencia realiza informes anuales de evaluación de cumplimiento de los sujetos obligados de acuerdo con el diseño de metodología de evaluación de transparencia que fue aprobada por el Pleno de los Comisionados del Instituto. Según la metodología, cada portal de transparencia debe contener al menos los siguientes cinco componentes principales: “Estructura Orgánica y Servicios; Planeación y Rendición de Cuentas; Finanzas; Regulación y Participación Ciudadana. Bajo esta perspectiva

---

<sup>117</sup> Brasil. Acesso à informação/Governo Federal. [Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Federais](#). 2ª versão.

<sup>118</sup> Brasil. Acesso à informação/Governo Federal/Controladoria-Geral da União. [Lei No.12.527:Lei de acesso à Informação. Poder Executivo Federal 2011-2012](#). Pag. 13; Brasil. Palácio do Planalto/Presidência da República. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011. Art. 40.

<sup>119</sup> Canadá. Treasury Board of Canada/Secretariat. [Access to Information Manual](#). Información enviada por la Oficina de la Comisionada de Información de Canadá. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>120</sup> México. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. [Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública](#). Segunda Edición. 1 de noviembre de 2006; México. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. [Portal de Obligaciones de Transparencia](#).

<sup>121</sup> México. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. [Zoom](#). Buscador de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión.

se ha clasificado a las Instituciones Obligadas, según su interés o compromiso en cumplir la LTAIP<sup>122</sup>.

74. En la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay se realizó una auditoría externa que aplicó una matriz especialmente diseñada por la Unidad para la verificación periódica del grado de avance de los sujetos obligados en el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Acceso. Con dicha matriz, la Unidad realizará las auditorías de manera periódica<sup>123</sup>. El Decreto 484/2009<sup>124</sup> dictado por el Poder Ejecutivo estableció que todos los sujetos obligados tienen el deber de realizar autoevaluaciones para informar sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa.

## G. *Mecanismos de seguimiento estadístico centralizado*

75. En México, el IFAI-OA realiza y publica estadísticas sobre distintos temas, que en gran parte son reproducidas en el informe anual que presenta el organismo. Entre los temas relevados se encuentran: las 20 entidades con mayor número de solicitudes de información; las temática más recurrentes de las solicitudes de información; ubicación geográfica de los solicitantes; número de solicitudes por año según la edad reportada del solicitante; porcentaje de solicitudes realizadas por género, número de solicitudes de información por año, según ocupación reportada por el solicitante, entre otras temáticas<sup>125</sup>.
76. La Unidad de Acceso a la Información en Uruguay, la presenta sus estadísticas en su informe anual. Estos datos se refieren a la cantidad de formularios de cumplimiento y de reservas presentadas, cantidad de resoluciones y dictámenes dictados y sus temáticas y estadísticas de cumplimiento de la ley. Para cumplir con este objetivo, todos los sujetos obligados deben remitir a la UAIP un informe con datos sobre las solicitudes recibidas en el año anterior y el trámite seguido<sup>126</sup>.
77. En Brasil, según la información recibida, la Contraloría General publica en Internet informes estadísticos con datos actualizados diariamente sobre las

<sup>122</sup> Honduras. Instituto de Acceso a la Información Pública. Gerencia de Verificación de Transparencia. [Resumen Ejecutivo-Verificación de la información de oficio-Portales de Transparencia-Instituciones Obligadas](#); Información enviada por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>123</sup> Información enviada por la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>124</sup> Uruguay. Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de Información/Presidencia de la República. [Decreto No. 484/009](#). 3 de noviembre de 2009.

<sup>125</sup> México. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. [Estadísticas e Indicadores](#). Información enviada por el IFAI-OA de México. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>126</sup> Información enviada por la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

solicitudes de información y recursos de apelación, con base en datos extraídos de e-SIC. Estos informes incluyen los datos consolidados de todo Poder Ejecutivo Federal, así como datos específicos de un órgano o entidad registrado en el sistema, sin necesidad de hacer *login* en e-SIC<sup>127</sup>.

## H. Conclusiones y recomendaciones

78. En la última década 22 países del hemisferio han adoptado leyes para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, esta realidad es en buena medida producto de la promoción e impulso que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos le ha dado a la protección e implementación del derecho de acceso a la información pública. En general, los marcos normativos adoptados por los distintos Estados se ajustan a los estándares desarrollados en la doctrina y jurisprudencia interamericana en la materia.
79. La principal conclusión que puede extraerse del presente estudio es el consenso creciente en los Estados miembros de la OEA, en cuanto al reconocimiento del derecho a la información como uno de los pilares de la consolidación de sistemas democráticos asentados y robustos, a través de la participación ciudadana. Esto se ha expresado fundamentalmente en la aprobación de leyes de acceso a la información pública bajo los estándares desarrollados en la doctrina y la jurisprudencia interamericana.
80. Para implementar y aplicar las leyes de acceso a la información de manera eficiente, idónea y adecuada, varios países de la región han creado mecanismos institucionales de supervisión, lo que muestra una preocupación por promover una cultura de la transparencia a largo plazo. La existencia de este tipo de mecanismos es clave tanto para hacer efectiva la implementación de las leyes de acceso a la información, como para satisfacer el derecho que tienen las personas de contar con un recurso de revisión sencillo, expedito y efectivo, ante la negativa a entregar información.
81. La información recabada para este informe permite concluir que las instituciones que se han creado en la región para garantizar la implementación y cumplimiento del derecho de acceso a la información se vienen abriendo paso trabajosamente en cada uno de los Estados, lo que requiere de esfuerzos importantes de parte de sus autoridades para consolidar su espacio de autonomía y generar las capacidades para desarrollar su misión de forma plena.
82. Como surge del presente informe, estos organismos tienen diseños institucionales y características poco uniformes y no todos cumplen con los estándares interamericanos en cuanto a su independencia, autonomía y poder

<sup>127</sup> Información enviada por la Contraloría General de la Unión. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

para resolver controversias. Una serie de países han creado organismos especializados en el cumplimiento del derecho a la información dotados de autonomía e independencia. En otros casos, se han nombrado comisionados o creado unidades especializadas en acceso a la información que fueron ubicados dentro de organismos ya existentes (Ministerio Público, Contralorías, el Archivo Nacional o el Parlamento). Un tercer grupo de Estados ha optado por establecer autoridades o comisiones expertas en el derecho a la información, pero bajo la dependencia del Poder Ejecutivo o de alguna entidad controlada por éste.

83. Entre las entidades de supervisión que fueron diseñadas con independencia y autonomía, dentro de la estructura estatal, también encontramos diferencias en razón de los factores que hacen a su independencia (proceso de selección y designación de los comisionados, destitución o terminación del mandato, soberanía presupuestal, etc). Una reciente reforma constitucional colocó al IFAI en México como uno de los organismos más importantes entre los creados en la región para el cumplimiento del acceso a la información pública, dotándolo autonomía e independencia con rango constitucional dentro de la organización política del Estado Federal. Sin embargo, Chile, Canadá, Honduras y El Salvador han constituido organismos con variados niveles de autonomía e independencia en relación con los factores que pueden determinar la independencia real (o percibida) de esas oficinas.
84. Un asunto crítico en los diseños institucionales estudiados radica en las facultades atribuidas por ley a estos organismos para resolver controversias y si tienen el poder para ordenar a los sujetos obligados que liberen el acceso a informaciones que pretenden mantener en reserva. Solo una minoría de los casos estudiados tienen el poder de emitir resoluciones vinculantes para las autoridades obligadas, como lo aconsejan los estándares internacionales para facilitar un recurso accesible y asequible alapelante. El IFAI de México, el Consejo para la Transparencia de Chile, el Instituto de Acceso a la Información en El Salvador y el Instituto de Acceso a la Información de Honduras pueden emitir resoluciones vinculantes pero no definitivas, lo que ha generado que los propios sujetos obligados impugnen sus decisiones ante el respectivo Poder Judicial y así dilaten la entrega de información requerida.
85. En los casos de Canadá, Estados Unidos y Uruguay los órganos de supervisión del acceso a la información sólo pueden emitir recomendaciones destinadas a que los organismos públicos que se niegan a entregar información revisen sus decisiones. En estos casos, los solicitantes que quieran hacer cumplir su derecho a la información deberán acudir al Poder Judicial, con el costo transaccional que ello supone.
86. El resto de los diseños estudiados deben ser analizados de manera particular. Brasil delegó las funciones de implementación y control del cumplimiento de la normativa en un organismo pre-existente con potestades suficientes, independencia del Poder Ejecutivo y alcance federal. En caso de controversia la normativa de acceso a la información estableció un complejo mecanismo que requiere de la previa presentación de un recurso de revisión ante el mismo sujeto obligado, para luego poder acudir ante su superior jerárquico. En caso de

que el superior niegue el acceso, el solicitante podrá apelar la decisión ante la máxima autoridad del organismo o entidad. Posteriormente, el solicitante podrá acudir ante la Contraloría General de la Unión [*Controladoria-Geral da União*] y en caso de que ésta niegue el acceso a la información podrá acudir a la Comisión Mixta de Revaluación de Información.

87. Un caso similar es el de Colombia, que por ley atribuyó la implementación sobre acceso a la información pública al Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, un órgano pre-existente y con potestad de sancionar a los funcionarios públicos y dentro de la cual se estableció un Grupo de Trabajo para la aplicación de la ley de acceso a la información. No obstante, cuando se susciten controversias entre las personas que requieran una información y los sujetos obligados a divulgarlas, los solicitantes deberán acudir a la vía judicial para buscar la protección de su derecho.
88. Frente a la situación relevada en este informe, los países de la región deben continuar avanzando en su obligación de implementar una cultura de la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información. Para ello es fundamental persistir en la construcción de entidades de supervisión robustas y con poder suficiente para darle vida y sentido a los mandatos de transparencia de las respectivas leyes de acceso a la información y adaptar la jurisprudencia internacional a las prácticas estatales.
89. La Relatoría Especial reitera la importancia de que entidades responsables de defender el derecho a la información, cuenten con un presupuesto y una dotación de recursos humanos que les permitan cumplir con la importante misión asignada. Sin recursos y sin personal, resulta muy complejo cumplir con todas las funciones que se le asignan a estos organismos como por ejemplo, difundir la normativa, ejercer el control frente al resto de la organización estatal y resolver los recursos de apelación con la celeridad necesaria para garantizar de manera idónea el derecho de acceso a la información.
90. La Relatoría Especial espera que este informe pueda servir a los Estados y a la sociedad civil para conocer los marcos jurídicos y las prácticas institucionales desarrolladas en la región para construir organismos de supervisión que garanticen la protección y defensa del derecho a la información, capaces de implementar políticas sistemáticas de transparencia y de resolver las controversias que surgen entre los ciudadanos y los organismos estatales por el acceso a la información de interés público. En este sentido, este informe espera ser de utilidad para ajustar los marcos jurídicos a los más altos estándares en la materia y servir de inspiración a aquellos Estados que aún no han adoptado leyes para defender el derecho de acceso a la información.

# El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y resoluciones relevantes de órganos garantes especializados

Esta sección corresponde al capítulo V del Informe Anual 2013 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, aprobado el 31 de diciembre de 2013 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos bajo el mandato de la relatora especial Catalina Botero.

## A. Introducción

1. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA<sup>128</sup> como por la doctrina y la jurisprudencia internacional<sup>129</sup>.
2. La Corte Interamericana ha establecido que el artículo 13 de la Convención Americana, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento<sup>130</sup>.
3. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo<sup>131</sup>. De otra parte, el libre

<sup>128</sup> La Asamblea General de la OEA reconoce al derecho de acceso a la información como “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”. En este sentido, todos los Estados miembros de la OEA “tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”. Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 10 de junio de 2003. Ver también, Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2057 \(XXXIV-O/04\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 8 de junio de 2004; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2121 \(XXXV-O/05\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 7 de junio de 2005; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2252 \(XXXVI-O/06\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 6 de junio de 2006; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2288 \(XXXVII-O/07\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 5 de junio de 2007; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2418 \(XXXVIII-O/08\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 3 de junio de 2008; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2514 \(XXXIX-O/09\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 4 de junio de 2009; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2661 \(XLI-O/11\). Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales](#). 7 de junio de 2011.

<sup>129</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 1.

<sup>130</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 76 y 78. Ver también, Corte IDH. *Caso López Alvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141. Párr. 161 y ss; Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 108.

<sup>131</sup> El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la

acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos. Ciertamente, los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Sólo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan saber si las funciones públicas están operando de forma adecuada<sup>132</sup>. Finalmente, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. En particular, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. En efecto, estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos<sup>133</sup>.

4. El presente capítulo continúa la saga de los Informes de la Relatoría Especial en materia de libertad de expresión y acceso a la información pública, en cumplimiento de su mandato de poner de presente las buenas prácticas en la materia, reconocidas e implementadas por las autoridades.
5. Esta Relatoría ha reconocido que, con independencia de los marcos normativos de los Estados miembros de la OEA, las resoluciones de los órganos garantes han promovido de manera notable los estándares en materia de acceso a la información pública en el contexto de la jurisdicción interna de cada uno de los Estados.
6. Por la razón anterior, la Relatoría Especial reconoce la necesidad de sistematizar las decisiones de algunos de los órganos autónomos de los Estados miembros de la OEA encargados de la protección del derecho de acceso a la información pública, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales en México (IFAI) o el Consejo para la Transparencia en Chile (CPLT). El estudio de estas resoluciones es de vital importancia para advertir los avances importantes en el perfeccionamiento de buenas prácticas en la materia,

---

rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas. Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 86 y 87. Ver también, CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El Derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 4 y 5.

<sup>132</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 86 y 87.

<sup>133</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 5.

así como para identificar la aplicación de los principios rectores del derecho de acceso a la información pública. En ciertos países, a pesar de existir una legislación especial en la materia, no existe un órgano de carácter administrativo especializado, por lo que han sido los tribunales los que se han encargado de la interpretación y aplicación de la ley.

7. Asimismo, la Relatoría Especial continúa exaltando la especial importancia del derecho comparado interamericano y el rol que este cumple en el enriquecimiento de la doctrina y la jurisprudencia regional. Si bien es cierto que uno de los objetivos de los órganos regionales de protección de derechos humanos es lograr la aplicación doméstica de los estándares interamericanos, también lo es que dichos estándares han podido ser elevados gracias a los desarrollos de las prácticas institucionales de los Estados miembros de la OEA. Las interpretaciones de la sociedad civil y de los órganos internos de los distintos Estados siguen habilitando las condiciones para que el sistema regional continúe por la buena senda de robustecer su doctrina y su jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información.
8. Los párrafos que siguen resumen algunas de las decisiones recientes de los órganos garantes de los Estados más importantes sobre acceso a la información a las que tuvo acceso la Relatoría Especial. En su conjunto, las decisiones fueron ordenadas atendiendo el tema principal al cual se refieren. Sin embargo, es importante advertir que la mayoría de las decisiones que se citan se refieren a distintos temas, y por ello resulta relevante consultarlas integralmente.

## ***B. Órganos garantes especializados. La obligación de contar con un recurso idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información***

9. Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión de la decisión administrativa que niega el acceso a la información a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud<sup>134</sup>. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 137; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 238.

<sup>135</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 116-139; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría](#)

10. Los países de la región cuentan con distintos tipos de recursos tanto administrativos como judiciales para controvertir las respuestas u omisiones de la administración frente a las solicitudes de acceso a la información pública<sup>136</sup>. En algunos Estados este recurso consiste en un mecanismo especializado para la garantía del derecho de acceso a la información presentado ante una entidad administrativa, autónoma, independiente y especializada (como ocurre en Chile o en México)<sup>137</sup>; en otros lugares, existe la posibilidad de recurrir ante entidades administrativas especializadas que sin embargo no adoptan decisiones obligatorias (como los casos de Uruguay y Panamá), o ante autoridades como las Defensorías del Pueblo o las Procuradurías que asumen la defensa del derecho de acceso como parte de sus funciones (como el caso de Guatemala, Colombia o Perú), en algunos de los que existen recursos judiciales constitucionales como de amparo en Perú o la tutela en Colombia; y finalmente, en algunos Estados solo existen los recursos administrativos y/o judiciales ordinarios. En los párrafos que siguen se explican brevemente algunas de las características de los órganos especializados de aplicación mencionados<sup>138</sup>.
11. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) creó al Instituto Federal de Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales en México (IFAI), que es probablemente una de las instituciones de mayor importancia en la defensa del derecho de acceso a la información, en toda la región. El IFAI tiene como mandato “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”<sup>139</sup>.
12. Las funciones del Instituto pueden clasificarse de la siguiente manera: 1. Funciones resolutivas y reguladoras para garantizar el acceso a la información pública y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información, la interpretación de la Ley y la expedición de lineamientos<sup>140</sup>; 2. Funciones de vigilancia y coordinación para impulsar el cumplimiento de las leyes de transparencia, en sus ámbitos de competencia<sup>141</sup>; 3.

---

[Especial para la Libertad de Expresión](#), Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 205.

<sup>136</sup> CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#), Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 241.

<sup>137</sup> CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#), Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 208.

<sup>138</sup> CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#), Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 241.

<sup>139</sup> Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](#). 11 de junio de 2002. Art. 33.

<sup>140</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [Informe de Labores al H Congreso de la Unión 2003-2004](#). Pág. 12.

<sup>141</sup> El IFAI deberá vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones de transparencia, la correcta atención a las solicitudes de información y el cumplimiento de las resoluciones

Función de promoción para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas; 4. Por último, funciones operativas y administrativas necesarias para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones<sup>142</sup>.

13. El decreto de creación fue publicado el 24 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación<sup>143</sup> y en él se estableció que se trataba de un organismo descentralizado, no sectorizado de la Administración Pública Federal, al que se le dotó autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. El marco normativo en el que se estableció su creación, reitera el objeto del Instituto de “promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”<sup>144</sup>.
14. El 26 de noviembre de 2013, la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos aprobó una iniciativa de reforma constitucional enviada por la Cámara de Senadores que dota de autonomía constitucional al organismo federal garante en materia de transparencia y acceso a la información pública. El alcance de dicha autonomía implica que sus resoluciones son “definitivas, vinculatorias e inatacables para los sujetos obligados” y que en adelante podrá conocer de asuntos resueltos por órganos homólogos en las entidades federativas, así como de las impugnaciones contra negativas de información resueltas por otros órganos constitucionales autónomos y el resto de poderes de la Unión, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También le permitirá al órgano federal garante tener participación en controversias sobre constitucionalidad de actos y normativa. La reforma en proceso también amplía las fuentes de información consideradas como públicas<sup>145</sup>.
15. Otra de las instituciones de mayor importancia para la defensa del derecho de acceso a la información en la región es el Consejo para la Transparencia (CPLT) en Chile. Se trata de una “una corporación autónoma de derecho público, con

---

del Pleno, así como presentar denuncias por incumplimiento ante el órgano de control interno. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [Informe de Labores al H Congreso de la Unión 2003-2004](#). Pág. 12.

<sup>142</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. [Informe de Labores al H Congreso de la Unión 2003-2004](#). Pág. 12.

<sup>143</sup> Estados Unidos Mexicanos. [Decreto del Instituto de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2002.

<sup>144</sup> Estados Unidos Mexicanos. [Decreto del Instituto de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 2002. Art. 2.

<sup>145</sup> Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. [Minuta. Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia](#). 26 de noviembre de 2013. Ver también, Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2013. [Boletín No 2613 Aprueban diputados minuta en materia de transparencia; la remiten a Congresos estatales](#); Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. 26 de noviembre de 2013. [Nota No 5131 Aprueban Diputados minuta que regresó el Senado sobre reforma constitucional al IFAI y la turna a los congresos estatales para su eventual ratificación](#).

personalidad jurídica y patrimonio propio”<sup>146</sup> creada por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada en 2008 y en vigor desde 2009.

16. La ley de acceso a la información pública, en el artículo 32, establece los objetivos de su creación y los principios que guiarán su actuación como órganos garantes, fijando “por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información”<sup>147</sup>.
17. En el artículo 33 de la Ley se establecen las funciones y atribuciones del CPLT. Las más relevantes son: fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley; resolver los reclamos ante la negativa de las autoridades de entregar información; realizar actividades de promoción y capacitación de funcionarios sobre la transparencia y el acceso a la información pública; velar por la debida reserva de la información; y velar por el cumplimiento de la ley de protección de datos personales (Ley 19.628) por parte de los órganos de la Administración del Estado<sup>148</sup>. La dirección y administración del CPLT es a través de un Consejo Directivo constituido por cuatro consejeros, elegidos por el Senado por votación cualificada (dos terceras partes) de candidatos propuestos por el Ejecutivo. El periodo del cargo es de seis años con la posibilidad de ser reelectos por un periodo inmediato más. El Consejo Directivo elegirá entre sus integrantes a su Presidente, en caso de no haber acuerdo se seleccionará por sorteo. La presidencia es rotativa por un periodo de 18 meses sin poder ser reelecto durante el resto de su actual periodo<sup>149</sup>.
18. Los consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema ante el requerimiento del Presidente de la República, de la mayoría simple de la Cámara de Diputados o a petición de 10 diputados por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones<sup>150</sup>. La principal actividad del CPLT es resolver los casos de inconformidad de las y los solicitantes ante la negativa de los sujetos obligados de entregar la información. Esa función la desempeña el Consejo mediante sesiones en pleno en donde por mayoría se

---

<sup>146</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 31.

<sup>147</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 36.

<sup>148</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 32.

<sup>149</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 36.

<sup>150</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 38.

decide sobre la controversia en transparencia o acceso a la información. En caso de tener un empate, el presidente del Consejo tiene voto de calidad<sup>151</sup>.

19. En Chile, los sujetos obligados y las y los solicitantes de información pueden interponer un reclamo de ilegalidad contra las resoluciones del CPLT que deniegue el acceso a la información, ante la Corte de Apelaciones de su domicilio<sup>152</sup>.
20. La Ley de Acceso a la Información Pública de Uruguay, la Ley 18.381, prevé en el artículo 19 un “órgano descentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)”<sup>153</sup>.
21. El mismo artículo prevé que la UAIP “estará dirigida por un Consejo Ejecutivo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas [...] que aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad”. A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los integrantes durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Tal y como lo establece la ley “[s]ólo cesarán por la expiración de su mandato o por remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en casos de ineptitud, omisión o delito [...]. La presidencia del Consejo Ejecutivo será rotativa anualmente entre los dos miembros designados por el Poder Ejecutivo para dicho órgano y tendrá a su cargo la representación del mismo y la ejecución de las actividades necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones”<sup>154</sup>.
22. El artículo 20 establece que el “Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública funcionará asistido por un Consejo Consultivo, que estará integrado por cinco miembros: a) Una persona con reconocida trayectoria en la promoción y defensa de los derechos humanos, designada por el Poder Legislativo, la que no podrá ser un legislador en actividad. b) Un representante del Poder Judicial. c) Un representante del Ministerio Público. d) Un representante del área académica y e) [u]n representante del sector privado”. El Consejo Consultivo podrá ser consultado por el Consejo Ejecutivo “sobre

<sup>151</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 40.

<sup>152</sup> Los órganos de la Administración del Estado no podrán reclamar ante la Corte de Apelaciones cuando hayan invocado como causal de reserva para oponerse a la entrega de la información, el que la entrega de ésta afectaría el debido cumplimiento de sus funciones institucionales (Art. 21 Nº1). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública](#). 20 de agosto de 2009. Art. 28.

<sup>153</sup> República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley Nº 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 19.

<sup>154</sup> República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley Nº 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 19.

cualquier aspecto de su competencia y deberá ser consultado por éste cuando ejerza potestades de reglamentación”<sup>155</sup>.

23. En El Salvador, la Ley de Acceso a la Información ordena en el artículo 51 la creación del “Instituto de Acceso a la Información Pública, como institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera, encargado de velar por la aplicación de esta ley”. El cual, de acuerdo al artículo 52, “estará integrado por cinco Comisionados y sus respectivos suplentes, quienes serán nombrados por el Presidente de la República. Durarán en sus cargos seis años y no podrán ser reelegidos. Los comisionados suplentes sustituirán a los propietarios en caso de muerte, renuncia, permiso, imposibilidad de concurrir, excusa cuando exista conflicto de intereses u otra razón válida. El instituto adoptará sus decisiones por mayoría simple”<sup>156</sup>.
24. La Ley de Acceso a la Información establece que “los particulares podrán impugnar las resoluciones negativas a sus pretensiones ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia”<sup>157</sup>. El proceso se rige, supletoriamente, por las normas establecidas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 1978<sup>158</sup>. La Ley de Acceso a la Información Pública se publicó en el Diario Oficial de la República de El Salvador el 8 de abril de 2011.
25. En el procedimiento para la elección de los Comisionados propietarios y suplentes regulado en el artículo 53 de la Ley se menciona que éstos serán electos de ternas propuestas por las asociaciones empresariales debidamente inscritas; las asociaciones profesionales debidamente inscritas; la Universidad de El Salvador y las universidades privadas debidamente autorizadas; las asociaciones de periodistas debidamente inscritas; y por los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
26. En Panamá, la Asamblea Nacional aprobó en abril de 2013 la Ley No. 33, mediante la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información<sup>159</sup>. La nueva autoridad se constituye como el “organismo rector en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, protección de datos personales, transparencia, ética y prevención contra la corrupción a nivel gubernamental” (Art. 4.2) y se define como una institución descentralizada “con plena autonomía funcional, administrativa e independiente” (Art. 1). Entre sus

<sup>155</sup> República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley Nº 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Art. 20.

<sup>156</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo Nº 391 del 8 de abril de 2011. Arts. 51 and 52. La Ley fue aprobada mediante el decreto 534 de 8 de abril de 2011 y entró en vigencia el 8 de mayo de 2011.

<sup>157</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de Acceso a la Información Pública](#). Diario Oficial. Tomo Nº 391 del 8 de abril de 2011. Art. 101.

<sup>158</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador. [Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Decreto Nº 81](#). Publicada el 19 de diciembre de 1978.

<sup>159</sup> OEA/Gobierno Nacional de Panamá. [Gaceta Oficial Digital No. 27275-A](#). 26 de abril de 2013.

principales atribuciones está fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia (Arts. 4.6 y 6.6); efectuar periódicamente estadísticas, reportes, evaluaciones e informes de todas las instituciones relativas al cumplimiento de dicha ley (Art. 6.7); coordinar y facilitar a los interesados sus solicitudes de acceso a la información pública cuando una institución no les haya dado respuesta sobre la información solicitada (Art. 6.11); capacitar a servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información (Art. 6.16) y atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten el derecho de petición y el derecho de acceso a la información y “promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos” (Art. 6.24). En este sentido, la ley establece que toda persona puede “recurrir ante la Autoridad por el incumplimiento de los procedimientos y términos establecidos para el efectivo ejercicio del derecho de petición y derecho de acceso a la información pública en poder del Estado” (Art. 36) y que “una vez admitido el reclamo, la Autoridad procederá con la verificación de los hechos con el fin de resolverlos” (Art. 38). De demostrarse el incumplimiento de la ley, la Autoridad podrá aplicar sanciones al funcionario responsable (Arts. 40 y 41). La Autoridad será dirigida y administrada por un/a director/a general, quien será nombrado/a por el Órgano Ejecutivo y ratificado/a por la Asamblea Nacional, por un período de siete años, prorrogables por una sola vez (Arts. 10 y 12). La Ley también manda el establecimiento de oficiales de información en las distintas instituciones del Estado, que servirán de enlace de la Autoridad para coordinar la implementación de la Ley de Transparencia (Arts. 7 y 8).

27. En Guatemala, la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto del Congreso Número 57-2008) de 2008 no estipula en su contenido la existencia de un órgano garante. En el artículo 53 de esta Ley se menciona que “la máxima autoridad de cada sujeto obligado será competente para resolver los recursos de revisión interpuestos contra actos o resoluciones de los sujetos obligados referidas en esta ley, en materia de acceso a la información pública y hábeas data”<sup>160</sup>.
28. El recurso de revisión es contemplado como un instrumento de defensa legal que permite, entre otras cosas, garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información conforme a lo establecido en las leyes conducentes. A su vez, el artículo 52 estipula que el recurso de revisión regulado “es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica”.
29. A pesar de que la Ley no prevé la existencia de un órgano garante especializado, ésta sí faculta a la Procuraduría de Derechos Humanos como autoridad regulatoria y protectora del derecho humano de acceso a la información. El artículo 46 establece que el acceso a la información pública “como derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados o convenios internacionales en esta materia ratificados

<sup>160</sup> Congreso de la República de Guatemala. [La Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto No. 57-2008](#). Ley emitida por el Congreso el 23 de septiembre y publicada el 23 de octubre de 2008.

por el Estado de Guatemala, estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos”.

30. El Procurador de Derechos Humanos es una instancia que coadyuva al cumplimiento de la ley. Una de sus principales labores es la presentación anual del informe de sus actividades y la situación de Derechos Humanos al Congreso de la República<sup>161</sup>. La Ley de Acceso establece que “los sujetos obligados deberán presentar al Procurador de los Derechos Humanos, un informe por escrito correspondiente al año anterior”<sup>162</sup> el cual podrá ser incluido por el Procurador en su informe anual ante el Pleno del Congreso<sup>163</sup>.
31. En este sentido, en el Acuerdo número SG-033-2012 gubernamental se instruye a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos para que desarrolle las obligaciones establecidas en el Título Tercero, Capítulo Primero (Intervención del Procurador de los Derechos Humanos) de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>164</sup>.
32. En diciembre de 2012 se creó la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico mediante el Acuerdo Gubernativo 360-2012<sup>165</sup>. Uno de sus principales objetivos es implementar las políticas públicas de transparencia, combate a la corrupción, gobierno electrónico y gobierno abierto. La labor de la Comisión auxilia decididamente a la implementación de medidas para el cumplimiento y fortalecimiento de la Ley de Acceso a la Información.
33. En Colombia, la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no establece una entidad técnica, autónoma, independiente y especializada para resolver las controversias en la materia, pero asigna a la Procuraduría General de la Nación, la función de dar cumplimiento a sus disposiciones. La Procuraduría deberá establecer una metodología para que se cumplan las siguientes funciones y atribuciones: “[d]esarrollar acciones preventivas para el cumplimiento” de la ley; “[r]ealizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información”; “[p]ublicar las decisiones de tutela y normatividad sobre acceso a la información pública”; “[p]romover el conocimiento y aplicación de la ley y sus disposiciones”; “[a]plicar las sanciones disciplinarias” que la ley consagra; “[d]ecidir disciplinariamente, en los casos de ejercicio de poder preferente, los casos de faltas o mala conducta derivada del derecho de acceso a la información”; “[p]romover la transparencia de la función pública, el acceso y la publicidad de la información de las entidades del Estado,

<sup>161</sup> Procurador de los Derechos Humanos. [Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Decreto 45-86](#). Art. 15.

<sup>162</sup> Congreso de la República de Guatemala. [La Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto No. 57-2008](#). Ley emitida por el Congreso el 23 de septiembre y publicada el 23 de octubre de 2008. Art. 48.

<sup>163</sup> Congreso de la República de Guatemala. [La Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto No. 57-2008](#). Ley emitida por el Congreso el 23 de septiembre y publicada el 23 de octubre de 2008. Art. 49.

<sup>164</sup> Procurador de los Derechos Humanos. [Acuerdo número SG-033-2012](#). 17 de septiembre de 2012.

<sup>165</sup> Gobierno de Guatemala. Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico. [Acuerdo Gubernativo 360-2012](#). 26 de diciembre de 2012.

por cualquier medio de publicación”; “[r]equerir a los sujetos obligados para que ajusten sus procedimientos y sistema de atención al ciudadano a dicha legislación”; “[r]ealizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materia de transparencia y acceso a la información”; “[e]fectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y sobre el cumplimiento” de la ley; “[e]ntregar en debida forma las respuestas a las peticiones formuladas con solicitud de identificación reservada”; “[i]mplementar y administrar sistemas de información”<sup>166</sup>.

34. En Brasil, la ley de acceso a la información pública crea una Comisión Mixta de Revaluación de Información, la cual es responsable por decidir sobre el “trato y clasificación” de información reservada en el ámbito de la administración pública federal. Para ello, la Comisión Mixta tiene competencia para solicitar aclaraciones a las autoridades responsables por clasificar la información como ultrasecreta y secreta o el contenido integral o parcial de la información reservada; revisar la clasificación de información ultrasecreta o secreta, de oficio o a solicitud de la persona interesada; y prorrogar el plazo de reserva de la información clasificada como ultrasecreta, siempre por un plazo determinado. La Comisión Mixta también es competente para resolver recursos contra decisiones de la Contraloría General de la Unión que nieguen acceso a la información y para resolver decisiones negativas de los Ministros de Estado respecto de solicitudes de levantamiento de reserva de información<sup>167</sup>. Según el Decreto 7.724 de 2012, la Comisión está compuesta por los titulares de la Casa Civil de la Presidencia de la República (que la presidirá), el Ministerio de la Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia, la Abogacía General de la Unión, y la Contraloría General de Unión<sup>168</sup>.
35. La Relatoría Especial ha reconocido que la creación de un órgano de supervisión autónomo y especializado encargado de promover la implementación de la legislación en materia de acceso a la información pública y de revisar las respuestas negativas de la administración con el fin de adoptar una decisión al respecto es fundamental para lograr la satisfacción efectiva del derecho<sup>169</sup>. La

<sup>166</sup> Congreso de la República de Colombia. [Informe de conciliación al proyecto de ley 228 de 2012 Cámara, 156 de 2011 Senado](#). 19 de junio de 2012. Art. 24; Corte Constitucional. 9 de mayo de 2013. [Comunicado No. 18. Norma Revisada: Proyecto de ley número 156 de 2011 Senado, 228 de 2012 Cámara](#). IV. Expediente PE-036 - sentencia C-274/13.

<sup>167</sup> Estado do Brasil. Controladoria-Geral da União. [Lei 12.527](#). 18 de noviembre de 2011. Art. 16, párr. 3, 17 y 35.

<sup>168</sup> Estado do Brasil. Câmara dos Deputados. [Decreto 7.724](#). 16 de mayo de 2012. Art. 46.

<sup>169</sup> CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 208. En el mismo sentido, Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 abril 2010. Pág. 14.

experiencia y la práctica comparada han demostrado la importancia de que existan este tipo de autoridades independientes y especializadas en los distintos ordenamientos jurídicos para evitar que se diluyan los esfuerzos en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información pública. Todo lo anterior, naturalmente, sin perjuicio del control judicial oportuno respecto de las decisiones que niegan el acceso a la información. En este sentido la Relatoría Especial ha instado a los países a adecuar su legislación para fortalecer la estructura institucional de supervisión de la implementación de las leyes de acceso a la información pública, de conformidad con los estándares más elevados en esta materia, como aquellos adoptados por la Asamblea General de la OEA, en su Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/ 10), a través de la cual acoge la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información”<sup>170</sup>.

36. En efecto, la Ley Modelo dispone la creación de una entidad especializada a la que denomina “Comisión de Información”<sup>171</sup>, la cual debería tener a su cargo la promoción de la efectiva implementación de la Ley en cada Estado miembro y la revisión en apelación de decisiones adoptadas en incumplimiento de la misma. Entre otras especificaciones, la Ley Modelo prescribe que dicha entidad debe contar con personalidad jurídica completa, autonomía operativa, de presupuesto y de decisión, y estar configurada de forma plural, con al menos tres comisionados, designados a través de un proceso público, abierto y transparente. Igualmente, como medida para garantizar la efectividad de las decisiones del órgano de supervisión, la Ley Modelo señala que independiente de su función mediadora, al resolver recursos de apelación, la entidad deberá tener potestad para “requerir a la autoridad pública para que tome las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme a [...] Ley, tales como, pero no limitadas a, la entrega de la información o la reducción de costos” y para “interponer una queja frente al tribunal competente a efectos de obtener el cumplimiento” de sus decisiones. La práctica ha demostrado que los sistemas que cuentan con una “Comisión de Información” autónoma y especializada, como la prescrita por la Ley Modelo, se encuentran en una mejor posición para garantizar la implementación y supervisión adecuada de las normas en materia de acceso.

---

<sup>170</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010.

<sup>171</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010.

## C. Resoluciones de órganos especializados

1. **Resoluciones de órganos de aplicación especializados sobre el acceso a la información y el principio de máxima divulgación**
37. La Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación”<sup>172</sup> de modo que “toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”<sup>173</sup>. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación<sup>174</sup>. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”<sup>175</sup>.
38. Asimismo, la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado de Chile incorpora el principio de máxima divulgación, lo que implica que “los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales”<sup>176</sup>.
39. Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)<sup>177</sup> de México establece además que el derecho de acceso a la información pública debe interpretarse de acuerdo con los tratados internacionales suscritos sobre la materia, lo cual asegura la vigencia del principio.

<sup>172</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros. Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

<sup>173</sup> Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

<sup>174</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 c); CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr.9.

<sup>175</sup> Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 (LXXIII-O/08). Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 1.

<sup>176</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. 20 de agosto de 2009. Art. 1, literal d).

<sup>177</sup> Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 11 de junio de 2002. Art. 6.

40. El Instituto de Acceso a la Información de El Salvador, en la resolución del 18 de septiembre de 2013<sup>178</sup>, bajo el expediente 25-A-2013, en la que se resuelve una solicitud de información respecto del “nombre, apellido y salario de los asesores de la Asamblea Legislativa”, señaló que “ha reconocido que el derecho de acceso a la información tiene una condición indiscutible de derecho fundamental, anclada en el reconocimiento constitucional del derecho a la libertad de expresión (art. 6 de la Constitución) que tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público, y en el principio democrático del Estado de Derecho –de la República como forma de Estado– (art. 85 Cn.) que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la transparencia y la publicidad en la Administración, así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos públicos”.
41. Más adelante, el Instituto consideró que entre los fines de la Ley se regula “la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública’ (art. 3 letra d.) y en sus principios se obliga a ‘quienes desempeñan responsabilidades en el Estado [...] a rendir cuentas ante el público [...] sobre su gestión’ (art. 4 letra h.)” y que “dado que las remuneraciones o salarios de dichos asesores provienen de recursos públicos, ante la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública y el deber de rendir cuentas de aquellos, debe estimarse que en caso de duda sobre si una información es de carácter público o está sujeta a una de las excepciones, este Instituto deberá hacer prevalecer el criterio de máxima publicidad y en consecuencia, ordenará que se entregue dicha información al solicitante (arts. 4 letra a. y 5 de la LAIP)”<sup>179</sup>.
42. El Consejo para la Transparencia de Chile (CPLT), ha reiterado el principio de máxima publicidad incluso en casos que involucran datos e información relacionada con particulares. En decisión del 26 de octubre de 2012 resolvió sobre la información de deudas tributarias al conocer del amparo al derecho de acceso a la información (Rol C1028-12). En el caso se discutía una solicitud de un recurrente para que se le informara documentadamente sobre la condonación a una empresa. El recurrente solicitaba sobre el monto original de las deudas, las multas aplicadas, intereses moratorios, fecha de origen de la deuda, saldos anuales y naturaleza del cobro.
43. El Consejo señaló que el alcance del secreto o reserva “constituye una regla excepcional en nuestro ordenamiento jurídico, razón por la cual debe ser interpretada restrictivamente [...], estableciendo como corolario que [...] el secreto tributario debe entenderse referido a los datos patrimoniales de los contribuyentes y no a toda la demás información genérica de éstos que posea el Servicio [...]’ (considerando 5º de la decisión que resuelve el recurso de reposición contra la decisión del amparo A117-09, y considerando 7 de la

<sup>178</sup> República de El Salvador. Gobierno Abierto. Proceso 25-A- 2013 contra la Asamblea Legislativa. Disponible para consulta en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/instituto-de-acceso-a-la-informacion-publica>

<sup>179</sup> República de El Salvador. Gobierno Abierto. Proceso 25-A- 2013 contra la Asamblea Legislativa. Disponible para consulta en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/instituto-de-acceso-a-la-informacion-publica>

decisión de amparo Rol C315-09)<sup>180</sup>. El Consejo además sostuvo que el tema de condonación de impuestos es de interés público ya que las deudas tributarias “constituyen el reflejo de cargas públicas, cuyo cumplimiento tiene un evidente interés público que justifica su publicidad, lo que resulta especialmente replicable respecto de aquellas que han sido condonadas”<sup>181</sup>.

44. En otra ocasión, el Consejo precisó el alcance de la presunción de publicidad establecida en el artículo 11, letra c, de la Ley de Transparencia. Con motivo de la resolución del Rol C457-10 el Consejo valoró, en continuidad con criterios anteriores que “el carácter de derecho fundamental del acceso a la información pública y la condición de regla general que el artículo 8º de la Constitución otorga a la publicidad de los actos de la Administración -y que [el] artículo 5º extiende a la información que obra en su poder-, conforme a la cual la carga de la prueba de las circunstancias de las que depende la concurrencia de una causal de secreto o reserva que levante o releve el deber de entregar la información corresponde a quien la alega, vale decir, al organismo público”<sup>182</sup>.
45. En el caso C533-09, resolución del 6 de abril de 2010, el CPLT, con base en el criterio previo emitido el 30 de junio de 2009, confirmó que la publicidad de los actos administrativos guarda particular relevancia a la luz del control de las potestades discrecionales. Sobre el particular, el Consejo precisó, que el ejercicio de potestades discrecionales no implica una exención del deber de fundamentar las decisiones adoptadas. A juicio del Consejo, “estos casos exigen un especial y cuidadoso cumplimiento de la necesidad jurídica en que se encuentra la Administración en orden a motivar sus actos, exigencia que tiene por objeto asegurar que los actos de la Administración no se desvíen del fin considerado por la normativa que confiere las respectivas atribuciones, que cuenten con un fundamento racional y se encuentren plenamente ajustados a la normativa constitucional y legal vigente, lo cual impide, por cierto, establecer diferencias arbitrarias entre personas que se encuentran en una misma situación”<sup>183</sup>.
46. En México, el IFAI también ha realizado interpretaciones sobre el alcance del principio de máxima publicidad como criterio rector para conocer información relativa a las personas de carácter privado que reciben recursos públicos. Mediante la Resolución del Recurso 2431/09 relativo a los nombres de beneficiarios de programas sociales y el acceso a los padrones que contienen información personal, el Instituto valoró que a la luz del artículo 12 de la Ley de Transparencia existen las condiciones de legalidad y licitud para divulgarla. En el

<sup>180</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C1028-12. 26 de octubre de 2012. Disponible para consulta en:

<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

<sup>181</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C1028-12. 26 de octubre de 2012. Disponible para consulta en:

<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

<sup>182</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C457-10. 16 de noviembre de 2010.

<sup>183</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C533-09. 6 de abril de 2010.

Recurso mencionado, se analizó específicamente la solicitud de acceso a las bases de datos con los nombres de los afiliados al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular). El Instituto resolvió sobre el equilibrio entre acceso a la información y protección de datos personales señalando que a pesar de que una norma ordene la legalidad de la divulgación de los datos, las dependencias pueden hacer ejercicios de ponderación para determinar cuánta información es relevante publicar desde la perspectiva del acceso a la información<sup>184</sup>.

47. El balance entre la protección de determinada información sensible y el carácter público de actividades en las que concurren particulares y agencias gubernamentales también ha sido igualmente estudiado por el IFAI. En este caso, el Instituto ha valorado que de conformidad “con el artículo 7, fracción XIII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información relativa a las contrataciones que se hayan celebrado es de carácter público y constituye una obligación para las dependencias y entidades ponerla a disposición. En este orden de ideas, las propuestas económicas y técnicas derivadas de un procedimiento licitatorio, en general, constituyen información de carácter público. No obstante lo anterior, en aquellos casos en que estas propuestas contengan información confidencial, lo procedente es realizar una versión pública en la que podrán omitirse aspectos de índole comercial, industrial o económica que actualicen la causal prevista en el artículo 18, fracción I de la Ley referida, como las características o finalidades de los productos; los métodos o procesos de producción; o los medios o formas de distribución o comercialización de productos, entre otros, tratándose de la propuesta técnica. En relación con la propuesta económica, podrán ser omitidos aquellos aspectos como la estructura de costos y precios ofrecidos, la forma en que comercializan o negocian la adquisición del producto, entre otros, que le signifique a su titular una ventaja frente a sus competidores; sin embargo, no podrá omitirse la información relativa al número de partida, la cantidad de producto ofrecido, la unidad de medida, la descripción genérica del producto, el precio unitario por cada una de las partidas, el importe total de cada partida y la suma de los importes totales de las partidas, entre otra[s]”<sup>185</sup>.
48. En Uruguay, el artículo 2 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) contempla el principio de publicidad e impone la presunción del acceso a la información pública: “[s]e considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”. En igual sentido, el artículo 4 presume pública toda información “producida, obtenida, en poder o bajo el control de los sujetos

<sup>184</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Recurso de Revisión. Expediente 2431/09.](#) 15 de julio de 2009.

<sup>185</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Expediente 0127/10.](#)

obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas”<sup>186</sup>.

49. La Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay, en la Resolución 29/2012 estableció obligaciones específicas respecto a cierta información que deberá estar a disposición del público de forma periódica. Con base en los artículos 2 y 4 de la LAIP, resolvió que la Administración Nacional de Telecomunicaciones no había cumplido con las obligaciones que le impone la Ley N° 18.381 de 17 de octubre de 2008, al denegar la entrega de información pública. En el caso, la Unidad de Acceso a la Información Pública instruyó a la entidad pública a que “difunda en su sitio web la información solicitada, la cual deberá ser actualizada periódicamente, en virtud de la obligación de transparencia activa establecida en el artículo 5 de la Ley N° 18.381 y el artículo 38 del Decreto reglamentario 232/010 de 2 de agosto de 2010”<sup>187</sup>.

## 2. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación

50. Tal como ha sido ampliamente reconocido por esta relatoría frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación<sup>188</sup>. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido el derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia<sup>189</sup>. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan

<sup>186</sup> República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información Pública. [Ley N° 18.381. Acceso a la Información Pública](#). 7 de octubre de 2008. Arts. 2 y 4.

<sup>187</sup> República Oriental del Uruguay. Unidad de Acceso a la Información. [Resolución 29/2012](#). 28 de diciembre de 2012.

<sup>188</sup> Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión. 6 de diciembre de 2004. [Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE \(2004\)](#); CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr.14; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

<sup>189</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 1932 \(XXXIII-O/03\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 10 de junio de 2003; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2057 \(XXXIV-O/04\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 8 de junio de 2004; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2121 \(XXXV-O/05\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 7 de junio de 2005; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2252 \(XXXVI-O/06\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 6 de junio de 2006. Pág 348; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2288 \(XXXVII-O/07\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 5 de junio de 2007; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2418 \(XXXVIII-O/08\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 3 de junio de 2008; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2514 \(XXXIX-O/09\). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia](#). 4 de junio de 2009; Asamblea General de la OEA. [Resolución AG/RES. 2661 \(XL-O/11\). Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales](#). 7 de junio de 2011; CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la](#)

efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso<sup>190</sup>. Por ello, la Asamblea General de la OEA ha recomendado, en la citada Ley Modelo, que la legislación contemple expresamente que “[e]n caso de cualquier inconsistencia, esta Ley prevalecerá sobre cualquier otra ley”<sup>191</sup>.

51. El Consejo para la Transparencia de Chile, conoció de un caso sobre la aplicación del “test de daño”, en la divulgación de información sobre las facultades investigadoras de las autoridades bancarias y financieras, en materia tributaria, determinando la prevalencia del principio de transparencia frente a la previsión de reservas. Dicho caso requería el balance entre la legislación en materia de transparencia y una reserva prevista en la Ley General de Bancos (LGB) que en su artículo 7 propone: “[q]ueda prohibido a todo empleado, delegado agente o persona que a cualquier título preste servicios en la Superintendencia, revelar cualquier detalle de los informes que haya emitido, o dar a personas extrañas a ella noticia alguna acerca de cualesquiera hechos, negocios o situaciones de que hubiere tomado conocimiento en el desempeño de su cargo. En el caso de infringir esta prohibición, incurrirá en la pena señalada en los artículos 246 y 247 del Código Penal”.
52. En la resolución C1266-11 del 27 de enero de 2012, el Consejo resolvió un amparo interpuesto contra la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) por haber negado el acceso a la información relativa a la cantidad de fiscalizaciones o auditorías efectuadas a bancos y otras instituciones financieras, durante los años 2010 y 2011 en los términos en que fueron requeridos. Al respecto reiteró el principio de máxima divulgación y afirmó que “al requerirse información de carácter estadístico, y no habiendo aportado la SBIF antecedentes específicos que permitan configurar una afectación a los bienes jurídicos que ha invocado con la entrega de la información ni al debido cumplimiento de sus funciones, este Consejo estima que no concurre en la

---

[Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 14; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

<sup>190</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 d); CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 14; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

<sup>191</sup> Asamblea General de la OEA. [Resolución 2607 \(XL-O/10\). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). 8 de junio de 2010; Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2841/10. 23 de abril de 2010; Consejo Permanente de la OEA. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. [Ley modelo interamericana sobre acceso a la información](#). OEA/Ser.G. CP/CAJP-2840/10 Corr. 1. 29 de abril de 2010. Capítulo I (Definiciones, Alcance y Derecho De Acceso). Artículo 4; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 72.

especie la causal de reserva alegada por el órgano reclamado. [S]in perjuicio de la conclusión precedente, debe añadirse que el tenor del inciso primero del citado artículo 7º de la Ley General de Bancos no puede conducir a una interpretación que suponga que todos los informes elaborados por los funcionarios de la Superintendencia o que los hechos, negocios o situaciones de que hubieren tomado conocimiento en el desempeño de su cargo sean secretos o reservados. En el mismo sentido ha razonado este Consejo en decisiones anteriores (tales como las decisiones de los amparos Rol C486 - 09, de 22 de enero de 2010, y Rol C203-10, de 10 de agosto de 2010), al establecer el criterio de que, respecto de otras disposiciones legales similares, una interpretación como la pretendida por la reclamada '[r]epresentaría invertir, por vía interpretativa, la regla constitucional que exige al legislador establecer positivamente los casos de reserva y fundarlos en alguna de las causales del inciso 2º del artículo 8º'. [...] [A] mayor abundamiento, para negar el acceso a una información determinada, no basta con que exista un caso de secreto o reserva dispuesto por una ley de quórum calificado y que éste se adecúe a alguna de las causales establecidas en el inciso segundo del artículo 8º de la Constitución, sino que, además, el afectado por la publicidad de la información requerida debe demostrar de qué forma su publicidad le perjudica o afecta los bienes jurídicos protegidos en la norma constitucional citada”<sup>192</sup>.

53. En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos conoció de un caso sobre la contratación de créditos realizada por estados y municipios y la falta de regulación específica para la autoridad federal en la materia. La autoridad federal argumentó que el Poder Federal no tiene atribución o competencia respecto del endeudamiento en el que incurren estados y municipios y que la información solicitada estaba clasificada y constituía secreto bancario con fundamento en los artículos 13, fracción III y 14, fracciones I y II de la Ley de Transparencia. En su resolución Recurso 3211/12, el Instituto ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) revocar la clasificación invocada sobre el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, al considerar, entre otros argumentos, que el supuesto del secreto bancario previsto en la Ley de Instituciones de Crédito no aplicaba al caso concreto al tratarse de información que los clientes (entidades federativas y municipios) entregaron directamente a la SHCP en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y “que la difusión de la información veraz, oportuna, completa y suficiente en cuanto a la deuda pública contraída por entidades federativas y municipios garantiza la confianza de la sociedad en sus autoridades y en las decisiones tomadas respecto de cómo se compromete el dinero público”<sup>193</sup>.

<sup>192</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C1266-11](#); 27 de enero de 2012.

<sup>193</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Recurso de Revisión. Expediente RDA 3211/12](#); Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [10º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012](#). Pág 40.

### 3. Objeto o alcance del derecho

54. El derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está legalmente obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes ejerzan o administren funciones, servicios o fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios, funciones o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones<sup>194</sup>.
55. En México, el IFAI ha determinado que “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben distinguir entre la información que en sí misma documenta el proceso deliberativo o el sentido de la decisión a adoptar, de aquélla que no se relaciona de manera directa con la toma de decisiones, como es el caso de un insumo informativo o de apoyo del proceso deliberativo. En el primer supuesto, se tiene que la información se encuentra ligada de manera directa con los procesos deliberativos, y su difusión puede llegar a interrumpir, menoscabar o inhibir el diseño, negociación e implementación del objeto materia del proceso; mientras que los insumos informativos o de apoyo no forman parte de las opiniones, recomendaciones o puntos de vista del proceso deliberativo y, por tanto, su difusión no afecta la decisión que se pudiese llegar a adoptar”<sup>195</sup>.
56. El Instituto también ha determinado que la información estadística, aun cuando esté referida a otra información sobre la que recaiga una causal de reserva, es de carácter público. Al resolver una controversia respecto a información relativa a los aseguramientos de armamento y equipos de comunicación en el marco del combate al narcotráfico, el IFAI determinó que la información que las autoridades generan con fines estadísticos o de administración, también son objeto de acceso público. En el caso argumentó que “no puede considera[r]se que la reserva se refiere a todos los documentos que guarden alguna relación con la averiguación previa, sin importar su relevancia en la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, ya que esto implicaría la inobservancia de otros preceptos legales en materia de acceso a información gubernamental e implicaría incongruencias lógicas”. La existencia de información con fines administrativos también es, bajo la interpretación del IFAI, susceptible de acceso. En su resolución el Instituto sostiene que la “información solicitada se encuentra en documentación estadística o en los registros de los bienes asegurados a cargo de la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales, que contienen una descripción de las

<sup>194</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 21; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 149.

<sup>195</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Criterio 16/13. Insumos Informativos o de Apoyo. Resolución RDA 3156/12](#).

armas, explosivos y equipos de comunicación referidos en la solicitud. Como se puede observar, estos documentos no son fundamentales para conocer la verdad histórica del hecho punible, y acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, sino que son generados por la Procuraduría General de la República, en cumplimiento a sus funciones relativas a la administración de bienes, que son distintas a las de investigación y persecución de delitos”<sup>196</sup>.

57. En Chile, el Consejo para la Transparencia, ha considerado que la información sobre particulares, que ha sido entregada a dependencias públicas en un proceso legal, también es posible de ser solicitada. En un caso sobre una solicitud de información al Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitana (SERVIU) relacionada con un subsidio del programa Fondo Solidario de la Vivienda entregado a la organización comunitaria “La Estrella”, y ante la oposición de terceros, el Consejo señaló que la información solicitada está relacionada directamente con un acto administrativo del SERVIU, por lo cual forma parte de la información a la que hace referencia el artículo 3º, letra g) del Reglamento de la Ley de Transparencia (sustento o complemento directo).
58. En este caso, el Consejo estimó en su resolución “que la información sobre la que versa la oposición, se encuentra directamente relacionada con el otorgamiento del subsidio. A la luz de las exigencias que establece la normativa aplicable, los antecedentes constituyen parte de los fundamentos de la decisión que contiene el acto administrativo del SERVIU en orden al otorgamiento y pago del subsidio, además de transferencia de fondos públicos asociados a estos, siendo su complemento directo y esencial en los términos que establece el [...] Reglamento de la Ley de Transparencia”. Además, el Consejo precisó que la información solicitada forma parte de las obligaciones de transparencia activa del sujeto obligado referente a diseño, montos y criterios de acceso a los programas de subsidio<sup>197</sup>.
59. El caso también es de alta relevancia al ampliar los estándares de transparencia bajo la idea de la fiscalización de los recursos públicos que son recibidos por particulares al considerar que “el hecho de recibir un beneficio del Estado de Chile hace que se reduzca el ámbito de la privacidad de las personas que gozan de estos, toda vez que debe permitirse un adecuado control social de a quién se le están otorgando dichos beneficios”.

#### **4. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información**

60. El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas,

<sup>196</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Resolución. Recurso de Revisión 3284/12. Disponible para consulta en: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/buscar.do>

<sup>197</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C206-13. 3 de abril de 2013. Disponible para consulta en: <http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas<sup>198</sup>.

61. En fallo del 26 de octubre de 2012 que emitió el Consejo para la Transparencia sobre el amparo al derecho de acceso a la información Rol C1028-12, reconoció que el acceso a la información también es aplicable a las funciones de instancias como la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, la cual indagaría sobre la condonación de multas del Servicio de Impuestos Internos (SII) a grandes contribuyentes<sup>199</sup>.
62. El propio Consejo ha especificado la importancia de tener acceso a información en poder de instancias municipales. En un caso de 29 de agosto de 2012, relativo al acceso al plano a partir del cual se le otorgó el permiso de edificación a un centro de eventos, un alcalde mencionó que dado que la divulgación de la información afectaba a terceros, el Director de Obras Municipales se comunicó con la propietaria del inmueble respecto del cual se otorgó el permiso de edificación aludido, quien no autorizó la entrega de la información pedida.
63. El Consejo señaló que la ley de transparencia sostiene que es pública toda la información referente a los actos administrativos, incluyendo aquella información que sirva de sustento o complemento directo y esencial y los procedimientos que se utilicen para tales actos y que el plano solicitado forma parte del tipo de información que sustenta un acto administrativo, en este caso, el otorgamiento de los permisos a cargo de la Dirección de Obras Municipales. También argumentó que en este caso “los eventuales derechos del tercero involucrado [...] ceden con el fin de generar un procedimiento que dé publicidad a las gestiones administrativas relacionadas con la construcción. Además, el carácter público de estos antecedentes posibilita el control social sobre el otorgamiento de permisos por parte de las Direcciones de Obras Municipales, lo que advierte acerca del beneficio público de su divulgación”<sup>200</sup>.
64. El IFAI determinó que, en los casos de concesiones, la información que se proporciona para su otorgamiento, renovación o conservación y la derivada de su cumplimiento es pública, exceptuando aquella de carácter comercial o

<sup>198</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09. 30 de diciembre de 2009. Párr. 19; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 119.

<sup>199</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C1028-12. 26 de octubre de 2012. Disponible para consulta en:

<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

<sup>200</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C704-12. 29 de agosto de 2012. Disponible para consulta en:

<http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

industrial. El Instituto señala que “la concesión tiene por objeto conferir a un particular el ejercicio de ciertas prerrogativas públicas para la explotación de un bien o servicio público, por lo que toda la información derivada del procedimiento que se lleva a cabo para su otorgamiento, su renovación o conservación y la relativa a su cumplimiento, en principio, es de carácter público”.

65. Más adelante el IFAI consideró que divulgar dicha información “permite evaluar de forma directa el desempeño y el aprovechamiento del bien concesionado, así como la actuación de la autoridad otorgante. Sin embargo, de manera excepcional, cuando la información comprenda hechos o actos de carácter económico o financiero de los particulares, que pudieran ser útiles para un competidor, por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones de inversión o información que pudiera afectar sus negociaciones con proveedores o clientes, deberá elaborarse una versión pública”<sup>201</sup>.

## 5. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas

66. El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso<sup>202</sup>.
67. En Uruguay la Unidad de Acceso a la Información Pública, en la resolución 01/2013 reiteró que el procedimiento para atender solicitudes de información contiene plazos específicos y la obligación de cumplir con los requisitos especiales para poder declarar información con el carácter secreto. Sobre el particular, en la revisión del tratamiento que el Municipio de Cardona dio a la información de la grabación de una sesión extraordinaria, determinó que éste no había cumplido con las obligaciones que le impone la Ley No. 18.381 de 17 de octubre de 2008. Entre ellas destaca que las entidades bajo mandato de la Ley

<sup>201</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Criterio 11/13. Concesiones. Resolución RDA 3284/12.](#)

<sup>202</sup> Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 77; CIDH. Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 a) y b). CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 24; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 172.

tienen obligaciones como “las referidas a clasificación de información (art. 9) como las que impone un plazo para responder a los pedidos de acceso (art. 15)”. También resolvió “que el carácter secreto de la información solo puede ser establecido por ley formal, sancionada por el Poder Legislativo y dictada por razones de interés general, en cuanto excepción y limitación al derecho de acceso a la información pública (art. 7 de la Constitución de la República)” y “establecer que para apartar del conocimiento público determinada información, es necesario dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de clasificación de la información”<sup>203</sup>.

68. En México, el IFAI ha fijado con detalle las obligaciones que anteceden a declarar como inexistente información. Así, en un caso sobre información requerida a Petróleos Mexicanos en la que la paraestatal alegó un formalismo de temporalidad en la existencia jurídica, el Instituto determinó que “si bien, en el periodo en el que se suscitaron los incidentes referidos por el ahora recurrente, PEMEX refinación aún no era creado y la terminal mencionada estaba a cargo de Petróleos Mexicanos; lo cierto es que el sujeto obligado debió recibir los archivos generados por aquél con motivo de las atribuciones que ejercía hasta 1992, entre ellos, lo relativo a la información requerida”.
69. Con fundamento en lo anterior señaló que en el caso era “procedente revocar la inexistencia hecha valer por PEMEX Refinación” e instruir a que se realizara “una búsqueda exhaustiva de la información relativa a las causas de las explosiones ocurridas el 18 de noviembre de 1984 y el 23 de noviembre de 1990, en las instalaciones de PEMEX San Juan Ixhuatépec, municipio de Tlalnepantla, Estado de México, en los archivos de las unidades administrativas que resulten competentes para contar con dichos datos”<sup>204</sup>.
70. En México, las declaraciones de inexistencia suponen obligaciones sustanciales y conductas específicas y no una mera declaración justificatoria. El propio IFAI ha detallado este alcance en la resolución correspondiente al Recurso de Revisión 3658/07, en el que conoció de una controversia respecto de información de carácter presupuestario sobre gastos realizados por la Oficina de la Presidencia.
71. En el caso específico, el Instituto determinó que no basta con mencionar la inexistencia sino dar muestras materiales de la misma. En dicha resolución sostuvo “que el sujeto obligado no acreditó haber realizado una búsqueda en todas y cada una de las unidades administrativas competentes para contar con la información requerida, resulta procedente modificar la respuesta del sujeto obligado, y se le instruye a que realice una búsqueda exhaustiva conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, y entregue la información requerida a la hoy recurrente o en su defecto, de cualquier documento que registre el gasto público el uso de recursos

<sup>203</sup> República Oriental del Uruguay. [Resolución 01/2013](#). 3 de enero de 2013.

<sup>204</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Resolución Recurso de Revisión 3369/11. Disponible para consulta en: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/buscar.do>

humanos, financieros y materiales federales y, particularmente si hubiera habido una erogación comprendida en la partida relativa a servicios oficiales”<sup>205</sup>.

## 6. Obligación de contar con un recurso administrativo que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información

72. La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características: (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como, la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; (b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo, y posteriormente cuestionada en la vía judicial<sup>206</sup>.
73. Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución Recurso de Revisión 3658/07](#). 20 de agosto de 2007.

<sup>206</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 26; CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 172.

<sup>207</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 163. CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 27.

74. En México, el IFAI determinó que con el fin de hacer efectivo el recurso para atender solicitudes de acceso a la información en tiempo y forma, las respuestas a las solicitudes de acceso que se realicen fuera del plazo establecido en la Ley conllevan la obligación de cubrir los costos de reproducción, cuando proceda su entrega. El Instituto determinó que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en caso de que la respuesta a una solicitud de acceso se otorgue fuera del plazo establecido en el artículo 44 de dicha Ley y proceda la entrega de la información gubernamental solicitada, las dependencias y entidades quedarán obligadas a cubrir todos los costos generados por la reproducción del material informativo”<sup>208</sup>.
75. En otra resolución, la correspondiente al Recurso de Revisión 0973/12, el Instituto valoró que “cuando exista impedimento justificado de atender la modalidad de entrega elegida por el solicitante, procede ofrecer todas las demás opciones previstas en la Ley. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 54 de su Reglamento, la entrega de la información debe hacerse, en la medida de lo posible, en la forma solicitada por el interesado, salvo que exista un impedimento justificado para atenderla, en cuyo caso, deberán exponerse las razones por las cuales no es posible utilizar el medio de reproducción solicitado. En este sentido, la entrega de la información en una modalidad distinta a la elegida por el particular sólo procede, en caso de que se acredite la imposibilidad de atenderla.” En la misma resolución el Instituto valoró que “cuando se justifique el impedimento, los sujetos obligados deberán notificar al particular la disposición de la información en todas las modalidades de entrega que permita el documento, tales como consulta directa, copias simples y certificadas, así como la reproducción en cualquier otro medio e indicarle, en su caso, los costos de reproducción y envío, para que pueda estar en aptitud de elegir la que sea de su interés o la que más le convenga”<sup>209</sup>.
76. De otra parte, el Consejo para la Transparencia de Chile, al conocer una controversia respecto a la declaratoria de inexistencia de información relacionada con el derecho a la educación de mujeres embarazadas de manera desagregada por años, región, comuna, etc., así como acciones del Ministerio de Educación, normativa y programas relacionados, fijó un estándar interpretativo respecto sobre lo límites legales que no obligan a la generación de información.
77. El Consejo estimó en la decisión de Amparo C186-12 que la ley se refiere exclusivamente a la creación de información y no a su procesamiento. El CPLT acudió a sus propios precedentes y determinó que resulta aplicable “lo resuelto por este Consejo a propósito de la decisión recaída en el amparo A80-09, oportunidad en la que se estimó que la recolección, procesamiento y sistematización de información, para entregarla en los términos solicitados, no

<sup>208</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución RDA 2200/12](#).

<sup>209</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución Recurso de Revisión. Expediente: RDA 0973/12](#).

implicaba creación de información". A este respecto, en dicha decisión se citó jurisprudencia del Comisionado de Información de Inglaterra (<http://www.ico.gov.uk/>), en cuya virtud se estableció que "[...] si bien bajo la vigencia de la *Freedom of Information Act* (2000) no existe obligación de crear información, una autoridad pública no está creando información cuando se le solicita que procese en forma de lista información que tiene; manipular información que se encuentra en sus archivos o extraer información de una base de datos electrónica mediante una búsqueda"<sup>210</sup> y que aun cuando se tratara de crear información, si fuera el caso de que no signifique un "costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto", ésta tendría que hacerse.

## 7. Limitaciones del derecho al acceso a la información. Consagración legal y regulación de las excepciones

78. En tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por la Convención Americana, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. No obstante, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, deben ser verdaderamente excepcionales, estar consagradas de manera clara en la ley, perseguir objetivos legítimos, y ser necesarias para alcanzar la finalidad perseguida<sup>211</sup>.
79. En marzo de 2013 se le solicitó a Carabineros de Chile los "protocolos de uso de armas letales en operativos de drogas; protocolos de uso de armas contra civiles, y protocolos de uso de armas letales en disturbios". A lo que la autoridad negó la información aduciendo a una reserva por seguridad nacional. En la deliberación sobre el caso, el CPLT mencionó que no se puede simplemente hacer mención de una reserva sin demostrar el daño específico y presente.
80. Durante el desahogo del caso, Carabineros de Chile procedió a hacer la demostración del daño probable y específico ante la difusión de los protocolos que se desprenden de la solicitud. Después de ponderar el daño concreto identificado por Carabineros, el Consejo confirmó la reserva de un protocolo y negó la causal de reserva para el documento titulado "Directiva Complementaria del Reglamento de Armamento y Municiones para Carabineros de Chile, No. 14" aduciendo que "no configura la afectación a la seguridad de la Nación que plantea Carabineros, esto es, la posibilidad que aquel pueda verse menoscabado en lo que hace a la mantención del orden público"<sup>212</sup>.

<sup>210</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. Decisión de amparo ROL C186-12. Disponible para consulta en: <http://productos3.legalpublishing.cl/CPLT/modulos/pages/busqueda.asp>

<sup>211</sup> CIDH. [Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (El derecho de Acceso a la Información). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 45.

<sup>212</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C354-13](#). 23 de octubre de 2013.

81. Además, señaló que dada su naturaleza, el interés público por conocer el protocolo es mayor que las generalidades de su contenido. El Consejo argumentó que “existe un interés público involucrado en la revelación de los documentos antes mencionados, especialmente en lo que refiere al conocimiento de las precauciones generales o metodología de acción con que debe proceder el personal policial en el uso del armamento institucional, cuando deba utilizar dichos elementos en resguardo del orden público, y ese interés justifica suficientemente su publicidad”<sup>213</sup>.
82. En cuanto a su consagración legal, tratándose de un derecho establecido en el artículo 13 de la Convención Americana, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio de la administración; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información<sup>214</sup>.
83. En Uruguay la Unidad de Acceso a la Información Pública, estimó en la resolución 01/2013, que las entidades públicas tienen la obligación de comunicar a los solicitantes que “el carácter secreto de la información solo puede ser establecido por ley formal, sancionada por el Poder Legislativo y dictada por razones de interés general, en cuanto excepción y limitación al derecho de acceso a la información pública (art. 7 de la Constitución de la República). Establecer que para apartar del conocimiento público determinada información, es necesario dar cumplimiento a la normativa vigente en materia de clasificación de la información”<sup>215</sup>.
84. El IFAI, al conocer un caso en Recurso de Revisión, al que recayó el número de expediente 3971/12, sobre una reserva que alegaba la reserva de información medioambiental, consideró que ésta, por regla general no es susceptible de clasificación por revestir un interés público y colectivo. El Instituto consideró que en términos del artículo 4º de la Constitución Política, así como de lo suscrito y ratificado por México en diversos instrumentos internacionales, “se ha reconocido el derecho a la protección del medio ambiente adecuado como un derecho fundamental, lo que implica una serie de obligaciones a cargo del Estado Mexicano”. El Instituto confirmó los criterios previamente desarrollados, en los que estima que “dichas disposiciones otorgan a este derecho humano un carácter colectivo, en razón de que todos los integrantes de la sociedad son titulares de este derecho, además de que el medio ambiente es un fenómeno en el que todos tienen participación e interés, y la acción de cualquier persona, física o jurídico colectiva, afecta directamente a la sociedad en su conjunto. Así,

<sup>213</sup> República de Chile. Consejo para la Transparencia. [Decisión de amparo ROL C354-13](#). 23 de octubre de 2013.

<sup>214</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 58 f); CIDH. [Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011. Párr. 343.

<sup>215</sup> República Oriental del Uruguay. [Resolución 01/2013](#). 3 de enero de 2013.

las dependencias y entidades deben otorgar acceso a la información de carácter medioambiental que obre en sus archivos, en atención al interés público y colectivo que existe en conocer información sobre temas que pudieran afectar a la comunidad o al ambiente en general, protegiendo únicamente la información que pudiere estar clasificada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”<sup>216</sup>.

85. En otro caso, correspondiente al Recurso de Revisión 0583/13, el Instituto valoró que en los casos de información de particulares en posesión de entidades públicas no basta que la información haya sido entregada como confidencial para tener dicho carácter. En este caso, el Instituto consideró que, “[l]a fracción I, del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, protege la información confidencial entregada por los particulares con tal carácter a los sujetos obligados; [l]os particulares que entreguen dicha información sólo podrán considerarla clasificada cuando tengan el derecho a hacerlo, de conformidad con las disposiciones que expresamente [lo] determinen [...]. La información relativa a una persona moral privada que puede considerarse confidencial es aquélla que refiere a su patrimonio; la que comprenda hechos que puedan ser útiles para sus competidores; y la que esté expresamente prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad”<sup>217</sup>.
86. En materia de seguridad pública y la aplicación de restricciones, el Instituto también ha fijado estándares regidos por el principio de máxima publicidad y ha determinado la obligación de aplicarlo sobre restricciones no reguladas con precisión, incluso en temas relacionados con seguridad, pues la divulgación de información es posible sin causar daño. Por ejemplo, en el Recurso de Revisión 3215/13 relativo a las causas penales abiertas y cerradas contra una persona acusada de delitos graves, así como documentación relacionada al caso, el IFAI identificó que era posible salvaguardar la reserva de información con la entrega de aquella que tiene carácter público (cuya difusión no implique la apertura de una expediente de averiguación previa), relacionada con las causas penales abiertas “como los registros o documentos, relativos a la difusión de las acciones de la Procuraduría General de la República o de control de los asuntos a su cargo, como son los boletines de prensa e, inclusive, específicamente, las resoluciones judiciales en donde se advierten las sentencias”<sup>218</sup>.

<sup>216</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución. Recurso de Revisión 3971/12.](#)

<sup>217</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución. Recurso de Revisión 0583/13.](#)

<sup>218</sup> Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). [Resolución. Recurso de Revisión 3215/13.](#)

## D. Conclusiones

87. En el presente informe la Relatoría Especial presenta una síntesis de algunas de las más relevantes resoluciones de órganos garantes que regulan e interpretan el derecho al acceso a la información pública en Estados de la región en los cuales existen leyes de acceso a la información. Este informe se limita a señalar algunas de las buenas prácticas identificadas en la interpretación directa de las leyes de transparencia.
88. La sistematización realizada permitió corroborar la importancia del funcionamiento de órganos autónomos especializados que aseguren el derecho al acceso a la información pública. Asimismo, una conclusión general de este estudio es la importancia de que estos órganos tengan el mandato específico y preciso de resolver controversias respecto a la aplicación de las leyes en la materia. La incidencia de estos órganos en la garantía plena del derecho es notoria. Los marcos normativos que atribuyen competencias a unidades especializadas, autónomas e independientes para resolver las disputas que puedan crearse respecto del acceso o denegatoria de información pública tienden a tener resoluciones más robustas y exhaustivas. Por ello, se recomienda seguir el ejemplo de aquellos Estados, como México y Chile, donde se muestra una vigorosa práctica de protección del derecho a partir de dichas instituciones.
89. La Relatoría Especial resalta que algunos de las resoluciones estudiadas tienden a ampliar y precisar el alcance de los principios que rigen el derecho de acceso a la información. Destacan, de las resoluciones estudiadas, las que determinan y precisan el alcance del reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y la obligación de los Estados de regirse bajo el principio de máxima publicidad. De manera general, en la mayoría de países estudiados las causales de reserva y clasificación están restringidas a su previsión en legislaciones y los órganos de interpretación han desarrollado criterios para ponderar dichas causales con el interés público.
90. El estudio permite mostrar algunas de las resoluciones más recientes de órganos garantes, en las cuales se produce un avance en la interpretación del derecho de acceso a la información. Destacan los fallos que amplían la consideración del perfil de documentos a los que puede tenerse acceso y los que determinan las condiciones en las que la información debe ser entregada, tanto en términos de proceso como respecto a las características que debe satisfacer.
91. La Relatoría Especial destaca la importancia de simplificar los procedimientos administrativos para acceder a la información, así como las garantías judiciales posteriores. La experiencia y la práctica de los órganos garantes ha sido de enorme importancia para avanzar en la garantía efectiva del derecho de acceso y demuestra la importancia de que existan este tipo de autoridades especializadas en la aplicación, interpretación y solución de controversias. En todos los casos es

indispensable asegurar la especialización y autonomía de estas entidades<sup>219</sup>, lo que se presenta en distinto grado en los órganos cuyas resoluciones fueron estudiadas.

---

<sup>219</sup>

La Relatoría Especial recomendó particularmente: Preservar los avances en materia de acceso a la información, garantizando que los órganos de transparencia sean autónomos, que tengan presupuestos adecuados y estables, y que sus resoluciones sean definitivas e inatacables; Seguir expandiendo el acceso real al derecho de acceso a la información pública, fortaleciendo la capacidad institucional a todos los niveles de gobierno para responder adecuada y oportunamente a solicitudes de información, y estableciendo mecanismos sencillos (que incluyen, pero no se limitan, a Internet) para realizar dichas solicitudes; Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable. CIDH. [Informe Anual 2010](#). [Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo II. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. Párr. 831.