



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



Gobierno Abierto



Dante Negro

Director del Departamento de Derecho Internacional, OEA.

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

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

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

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

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

Estas Resoluciones tienen entre sus alcances más destacados los siguientes:

Derecho y obligación: Toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir información. Como contrapartida, los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso de todas las personas a la información pública. Si bien el lenguaje

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

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

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

Sociedad Civil: Los Estados reconocen la importancia de la participación de la sociedad civil en todos los procesos de adopción de decisiones en cuanto a marcos normativos y políticas públicas.

Medidas de Difusión: Los Estados a través de sus respectivas legislaciones, deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de la información pública, incluso a través de medios electrónicos.

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

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

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

Por otra parte, quiero referirme al Comité Jurídico Interamericano, órgano consultivo en materia jurídica que forma parte de la OEA. El mismo está compuesto por 11 expertos a quienes en junio del año 2008 la Asamblea General les encargó la elaboración de unos principios, en materia de acceso a la información pública, que fueron elaborados y aprobados por dicho comité en agosto del 2008. Dicho documento se resume en 10 principios referidos a los siguientes temas:

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

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

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

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

9) Las excepciones que podrían estar contempladas en un régimen de acceso a la información pública.

10) La necesidad de una apropiada capacitación y mejoramiento de los sistemas de administración.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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