

Conceptos Introductorios

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

Matthias Jäger

53

Consultor, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA

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

Dante Negro

61

Director, Departamento de Derecho Internacional, OEA

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

Jaime Mauricio Campos

69

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

Laura Neuman

75

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

David Gaitán

83

Coordinador, Centro de Asistencia Legal Anticorrupción,
Acción Ciudadana.

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

Matthias Jäger

Consultor, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, OEA



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Camerún: Feowl (www.feowl.com)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dante Negro

Director, Departamento de Derecho
Internacional, OEA



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dichos principios son los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jaime Mauricio Campos

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Muchas Gracias.

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

Laura Neuman

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Muchas gracias.

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

David Gaitán

Coordinador, Centro de Asistencia Legal
Anticorrupción, Acción ciudadana



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gracias